

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE OCCIDENTE

Reconocimiento de validez oficial de estudios de nivel superior según acuerdo secretarial
15018, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de noviembre de 1976.

Departamento de Estudios Sociopolíticos y Jurídicos
MAESTRÍA EN DERECHO CONSTITUCIONAL Y ARGUMENTACIÓN JURÍDICA



LAS INSTITUCIONES DE LA POLICÍA MUNICIPAL EN MÉXICO, OBSTÁCULOS Y OPORTUNIDADES PARA LA SEGURIDAD PÚBLICA

Tesis que para obtener el grado de
MAESTRO EN DERECHO CONSTITUCIONAL Y ARGUMENTACIÓN JURÍDICA

Presenta: Jesús Rivera Ferman

Directora: Dra. Azul América Aguiar Aguilar

San Pedro Tlaquepaque, Jalisco. Noviembre de 2016

ÍNDICE

Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente	1
LAS INSTITUCIONES DE LA POLICÍA MUNICIPAL EN MÉXICO, OBSTÁCULOS Y OPORTUNIDADES PARA LA SEGURIDAD PÚBLICA	1
RESUMEN	5
INTRODUCCIÓN	6
<i>Metodología y selección de caso</i>	14
<i>Estructura de esta tesis</i>	15
CAPÍTULO I. MARCO CONCEPTUAL Y TEÓRICO: EL REDESCUBRIMIENTO DE LAS INSTITUCIONES, LA BASE ORGANIZATIVA DE LA POLICÍA.....	19
La nueva institucionalización y el renacimiento de las instituciones	20
Evolución del concepto de Estado de derecho	25
Orden público	29
<i>El Orden público desde corrientes del derecho</i>	36
<i>El castigo</i>	39
El regreso a las formas estatistas de la seguridad	40
<i>El Estado autoritario</i>	43
<i>El derecho penal del enemigo</i>	44
Conclusiones	46
CAPÍTULO II. CONTEXTO DE LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD EN LATINOAMÉRICA Y MÉXICO .	49
Debilidades estructurales del Estado Latinoamericano	49
Las políticas y visiones de la seguridad y el Orden público en las instituciones de México y Latinoamérica.	54
<i>El Orden público en la política hemisférica de seguridad y orden de EUA</i>	54
<i>La seguridad pública latinoamericana</i>	57
Reformas latinoamericanas en el proceso penal y derechos humanos	59
<i>Reforma constitucional en materia de seguridad y justicia en México</i>	62
<i>Reforma en materia de derechos humanos</i>	66
Marco normativo mexicano.....	68
Conclusiones	72
CAPÍTULO III MODELOS DE POLICIAMIENTO EN MÉXICO	73
Tres modelos de policiamiento en las organizaciones de seguridad pública	73
Orientación de su acción y objetivos	77
<i>Modelo gubernativo</i>	77
<i>Modelo profesional</i>	80
<i>Modelo comunitario</i>	82
La organización policial.....	85

<i>Modelo gubernativo</i>	85
<i>Modelo profesional</i>	87
<i>Modelo comunitario</i>	89
La ley y su cumplimiento	91
<i>Modelo gubernativo</i>	91
<i>Modelo profesional</i>	93
<i>Modelo comunitario</i>	95
La consideración del ciudadano	96
<i>Modelo gubernativo</i>	96
<i>Modelo profesional</i>	97
<i>Modelo comunitario</i>	99
Rendición de cuentas	100
<i>Modelo gubernativo</i>	100
<i>Modelo profesional</i>	102
<i>Modelo comunitario</i>	104
Conclusiones	106
CAPÍTULO IV. EVIDENCIA EMPÍRICA. LAS INSTITUCIONES DE LA POLICÍA MUNICIPAL DE TLAJOMULCO DE ZÚÑIGA.....	109
La orientación y objetivos de la policía	111
La organización policial.....	118
La ley y su cumplimiento	122
La consideración del ciudadano	128
Rendición de cuentas	131
Conclusiones	136
CONCLUSIONES.....	138
Bibliografía	144
Anexo I	147
Anexo II	148

RESUMEN

La premisa de este trabajo es que tanto el desempeño las policías municipales en México como sus intervenciones y efectos en la seguridad pública son contruidos institucionalmente, y que la efectividad de estos depende en buena medida de los basamentos teóricos y doctrinales que se incluyen, de manera formal o informal, en el ser y que hacer de las organizaciones policiales. A partir del análisis de dos conceptos clave: el Estado de derecho y el Orden público, el trabajo reflexiona sobre algunas características que cada organización policial tendrá en su constructo institucional, dependiendo de su cercanía a uno u otro concepto clave. Asimismo, a la luz de estas particularidades, se retoman y analizan tres modelos policiales, que al ser adoptados total o parcialmente por las policías municipales, definen sus objetivos y la forma de llegar a ellos. A través del análisis de estas características, identificables y medibles en un caso específico de una corporación policial en México, se concluye que algunas de las soluciones implementadas en las policías, responden a expectativas propias del Orden público, y que estas son distintas aquellas que emanan del Estado de derecho. Se sostiene que la adecuación de las construcciones institucionales de la policía con las del Estado de derecho es la primera vía para construir el paradigma policial necesario sobre las que se instrumenten las soluciones a la inseguridad pública de este tiempo y del futuro.

INTRODUCCIÓN

La preocupación por la seguridad ha estado presente de manera permanente en la conciencia de autoridades y gobernados desde la creación del mismo Estado. A la luz de circunstancias adquiere mayor valor la discusión pública del tema o por el contrario se contrae para dar paso a asuntos más urgentes. Hoy, en la segunda década del siglo XXI, en México ha adquirido el más preponderante de los lugares en la lista de debates públicos. Así lo indican las encuestas internacionales como Latinobarómetro. Desde hace 11 años (2005) el problema Delincuencia/seguridad pública se posiciona como uno de los tres problemas más señalados como *el principal problema en el país*, y el indiscutible primer lugar en los últimos cinco años de 2010 a 2016 (en 2014 no se levantó la encuesta)¹.

Aunque hay un consenso respecto de la gravedad e importancia del problema de la inseguridad, no hay tal en la definición del problema y menos aún en las soluciones que serían pertinentes. Muy numerosos diagnósticos han identificado estos problemas como las causas sociales de la delincuencia, otros más han apuntado hacia la falta de autoridad, de valores democráticos y hasta religiosos. Los más señalan las deficiencias en el desempeño individual de los elementos operativos del sistema de seguridad y justicia.

Partiendo de estos diagnósticos, las soluciones construidas preferentemente dirigen sus baterías hacia los elementos operativos, es decir, los policías. Las soluciones más socorridas son, incrementar el número de efectivos, más y mejores vehículos, más capacitación, mejor entrenamiento, incremento de controles para la policía y más restricciones legales, aumento de capacidades (infiltración, intervención de comunicaciones, etcétera), mejores sueldos y prestaciones, más armas, o un diferente modelo de patrullaje disuasivo.

Sin dejar de lado la necesidad y pertinencia de algunos de estos diagnósticos y proposiciones para enfrentar la situación, se señala la excesiva atención que se destina a

¹ Disponible en <http://www.latinobarometro.org/latContents.jsp> consultado 15 de junio de 2017 18:01

los elementos y la poca que hay en torno a las organizaciones e instituciones que constituyen el sistema de seguridad pública.

La exploración de los fenómenos políticos ha cobrado nuevo auge a la luz de su dimensión institucional. Las disciplinas sociales como las ciencias políticas, la sociología del derecho, la antropología, el derecho constitucional, han centrado sus análisis en la descripción y explicación de fenómenos como las negociaciones, intercambios y enfrentamientos entre actores políticos, sociales y económicos. No obstante, es reciente que estos campos disciplinares se acerquen al análisis de la dimensión institucional de las ciencias sociales (Vergara, 2012).

Cuando Pierre Bourdieu habla de la Transformación de las estructuras de poder, se refiere a la dominación de los medios educativos y de producción de la cultura, por parte de familias e instituciones (de gobierno inclusive) que se encuentran en pugna por el dominio económico o político (Bourdieu, 2013). Bourdieu dice que muchas de las grandes ideas que mueven el mundo, están o han sido dominadas por los grandes capitales estatales o privados, que han modelado estas teorías para beneficiarse de algún modo².

Este punto de partida sirve, continuando con la paráfrasis a Bourdieu, para analizar a los agentes en el campo, en sus pugnas por el poder. Es decir, muchas de las estrategias y actitudes que las personas, grupos e instituciones toman como parte de un acontecimiento social, se explican analizando las construcciones institucionales, culturales, educativas y familiares de las que han formado parte. O al menos se explican mejor desde esta perspectiva.

² El mayor poder del Estado es el de producir y de imponer (principalmente por medio de la escuela) las categorías de pensamiento que aplicamos espontáneamente a cualquier cosa del mundo y al Estado. De igual forma Bourdieu cita a Thomas Bernhard que textualmente dice “La escuela es la escuela del Estado, donde se hace de los jóvenes criaturas del Estado, es decir, ni más ni menos que agentes del Estado. Cuando entraba en la escuela, entraba en el Estado, y como el Estado destruye a los seres, entraba en el establecimiento de la destrucción de los seres...” (Bourdieu, 1997).

Por su parte, Douglas North advierte la relación estrecha que hay entre el desarrollo de las instituciones y la evolución de la sociedad.

Las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, las restricciones creadas por los humanos que le dan forma a la interacción humana. En consecuencia, estas reglas estructuran el intercambio humano, ya sea político, social o económico. El cambio institucional delinea la forma en la que la sociedad evoluciona en el tiempo y es, a la vez, la clave para entender el cambio histórico (North, 1990).

Según las reflexiones de North se podría decir que, estudiar la evolución de las instituciones³ permitiría advertir la evolución de las organizaciones. Por su parte Arnold Gehlen señala que las acciones y actitudes de las personas no son producto del instinto sino que, resultados de producciones de la conciencia. Este proceso no obstante no es permanente ni se lleva a cabo para cada decisión que se toma, pues “si las personas debieran gobernar su conducta mediante constantes producciones de la conciencia, el esfuerzo que esto supondría provocaría una sobrecarga” (Torrazza, 2000). Para Gehlen las instituciones son formas liberadoras de esta sobrecarga, “estableciendo las acciones independientemente del individuo y liberándole -dentro de ciertos márgenes- del uso constante de la conciencia en su vida cotidiana. Es decir las instituciones son substitutivos del instinto” (Torrazza, 2000).

Las organizaciones son las estructuras (según Max Weber) que sostienen las instituciones. Sin instituciones no hay organizaciones, mientras que las instituciones no son palpables las organizaciones sí lo son. Las organizaciones son infraestructura, personas, recursos, sus planes y estrategias para llegar a sus objetivos (Vergara, 2012). Por tanto cabe destacar la diferenciación clara que existe entre instituciones y organizaciones a pesar de que la literatura periodística o popular utiliza indistintamente los dos vocablos como si se tratase de la misma cosa.

³ Estos autores definen las instituciones como el conjunto o conjuntos de reglas, creencias y mecanismos de incentivos formales e informales al interior de una organización y que determinan en mucho el ser y qué hacer de esa organización. En el mismo sentido será tomado en este trabajo.

Ahora bien, las instituciones surgen como respuesta a alguna necesidad específica. La falta de previsibilidad en la conducta de los individuos supone un factor que influye en la generación de un problema o que bloquea su gestión exitosa o solución. Las instituciones surgen como respuesta a esta necesidad orientando el comportamiento para hacerlo previsible. Dada la efectividad que supone, los involucrados quedan sujetos a esta orientación de la conducta (North, 1981).

Douglas North distingue dos tipos de restricciones las formales, como leyes, reglamentos, derechos de propiedad (y sus medios de coerción) y otras informales como la moral, las costumbres y códigos de ética. Así, las instituciones pueden tener restricciones formales o informales y generar controles, estructuras y orientaciones en uno u otro sentido.

Un modelo para abordar y estudiar el desarrollo de las organizaciones y las instituciones, es el de la elección racional. Este enfoque dominó por mucho tiempo el campo de las ciencias políticas, la economía y la sociología como método para explicar el desarrollo de las instituciones y el comportamiento de los individuos. La elección racional construye primeramente el concepto de *hombre económico*, con características puramente de mercado, es individualista, calculador e interesado. El hombre económico toma decisiones que cumplen sus objetivos y satisfacen sus necesidades. En esta visión económica de la elección racional, este hombre económico requiere de toda la información disponible, analiza todos los posibles escenarios y elige la opción que maximiza su satisfacción. Cuando se elige la teoría de la elección racional para explicar fenómenos sociales básicamente se decide que la situación bajo estudio es producto de las decisiones racionales de las personas involucradas y se estudian estas decisiones.

Existe también una racionalidad burocrática teorizada por Max Weber. En ella el modelo de gobierno más eficiente es el de la burocracia, la cual sigue un modelo de racionalidad instrumental, análogo al de las máquinas (esto es, la racionalización de la industrialización en el gobierno de las organizaciones) que superan las formas de

autoridad *tradicional* y *carismática* que habían dominado hasta entonces. Es decir este modelo desea sustituir las decisiones de un líder con gran autoridad o un gran carisma por el de una segura y técnica programación, con una serie de reglas formales a las que se ajustan los integrantes de la organización. Se sustituyen estos dos desgastados modelos por el de la autoridad *legal-burocrática*. Este modelo tiene como fin la maximización de los resultados y la eficiencia a través de características típicas como la especialización, la jerarquía rígida así como reglas, la impersonalidad y un servicio profesional de carrera y la muy importante separación entre lo público y lo privado, entre otras (Parsons, 2012).

Este modelo fue base de las posteriores consideraciones para analizar y explicar la lógica de relaciones en las organizaciones. Recibió críticas como las de Herbert Simon quien señalaba una carencia fundamental del modelo de Weber, pues este considera que el hombre racional parte de supuestos imposibles, como la obtención de toda la información disponible para tomar la elección apropiada (Simon, 1955), y la de John Elster respecto del problema de la formación de preferencias, más o menos en el mismo sentido que el de Simon.

March y Olsen elaboraron una tesis sobre la forma de abordar el estudio de las organizaciones sobre una crítica al paradigma de la elección racional. En su obra describieron un modelo que propone un nuevo alcance de esta elección racional, le agrega importantes características pero sobre todo, traslada la unidad de análisis del hasta entonces dominante paradigma de la elección racional. El cambio consiste en dejar de considerar al individuo y sus preferencias como la base central de análisis para considerar el conjunto de reglas, normas y tradiciones como el centro de análisis de las organizaciones que conforman el sistema político (Vergara, 2012).

Este nuevo institucionalismo no tiene un único exponente ni una teoría compacta. Como no es objeto de esta investigación un estudio acucioso del desarrollo del nuevo institucionalismo solo se recurrirá a algunas precisiones del modelo para utilizarlo como marco analítico del problema que nos ocupa.

En este modelo se refrenda la idea de que las normas y reglas (es decir las instituciones) influyen de manera determinante sobre el comportamiento de los individuos que forman parte de la organización que postula estas reglas. No obstante, advierte Vergara, la conducta de los individuos puede variar dentro de una misma construcción institucional.

Hasta hora con esta brevísima exposición es posible afirmar:

- a. Que las instituciones son un conjunto de reglas formales e informales.
- b. Que las instituciones influyen de manera determinante en el comportamiento de los individuos.
- c. Que por tanto vale la pena estudiar a las instituciones y orientar hacia ellas algunos esfuerzos para resolver problemas asociados al comportamiento de los individuos.

Entonces, si las corporaciones policiales son organizaciones provistas de poderosas instituciones (nuevamente: conjuntos de reglas y normas, formales o no, tradiciones y ritualismos) que ha tenido su propia evolución a lo largo del tiempo y estas instituciones modelan el actuar de los individuos (en este caso los policías), entonces resulta pertinente estudiar a las instituciones policiales.

Si es posible rastrear el comportamiento de los elementos de policía hasta sus instituciones y estas hasta los conceptos de Orden público y Estado de derecho, ¿a qué obedece que el actuar policial no esté directamente asociado con la idea contemporánea de Estado de derecho?

La hipótesis que se plantea es que, el desarrollo evolutivo de la seguridad pública está asociado al concepto de Orden público, el cual ha creado instituciones propias, que no únicamente han modelado el comportamiento de los policías sino toda la construcción de las organizaciones y estructuras de la seguridad pública actual. Este desarrollo y sus productos están disociados de la evolución del concepto de Estado de derecho, sus políticas e instituciones que reflejan la aspiración de la ciudadanía en el actuar policial. Así,

entre más asociada esté la seguridad pública con la idea actual de Orden público, menores serán las posibilidades de tener una policía que fomente el Estado de derecho. Tal hipótesis explicaría por qué ha sido tan difícil que las corporaciones locales de seguridad pública satisfagan las expectativas de seguridad de la ciudadanía y del Estado, al grado de existir iniciativas para desaparecerlas⁴.

Un primer objetivo de este trabajo es explorar cómo la construcción de las instituciones policiales ha determinado las características que hoy poseen los uniformados municipales en México. Esto para hacer patente la necesidad de orientar cada vez más los esfuerzos de diagnóstico y proyección de soluciones al problema de la inseguridad, en el cambio de instituciones, más que en la búsqueda de la modificación del comportamiento de los policías por los medios que se han explorado con sobrada frecuencia, y que han demostrado poco o nulo impacto.

Ahora bien el desarrollo institucional de estas organizaciones, al igual que como hemos visto ocurre con otras, son producto de necesidades, reales, actuales y casi siempre urgentes (Parsons, 2012). Las necesidades han constituido soluciones que se han ordenado en torno a paradigmas dominantes que no son otra cosa que instituciones. Este conjunto de soluciones se llamarán en este trabajo modelos policiales. Así, es posible seguir la pista de la historia de los modelos policiales, aplicados en México, sobre todo en las organizaciones municipales, de manera general salvando sus amplias asimetrías.

Un segundo objetivo de este trabajo es la identificación de las características de estos grandes y relativamente consensados modelos policiales en el actuar cotidiano de las organizaciones policiales y el impacto que tienen o no en el rediseño de sus

⁴ Se hace referencia a las iniciativas, al menos declaradas, del Presidente de la República de desaparecer las policías municipales para convertirlas en policías estatales de 2015 y 2016, las iniciativas de ley (al menos tres) en el Congreso de la Unión para que el ejército sustituya a las policías civiles en numerosas actividades de seguridad pública, conocidas como iniciativas de seguridad interior, entre otras acciones de corte local que han pretendido desaparecer a las policías municipales o someterlas al mando estatal, en franca violación a la autonomía municipal.

instituciones. Esto supondría que las instituciones de un modelo u otro de policía, influyen fuertemente en la conformación de la agenda, planes, acciones y actitudes de la policía.

Como tercer objetivo de esta investigación se plantea reconocer el rol y funcionamiento de la policía en un marco, por un lado, de lo que se conoce como Orden público, y por otro en el marco del Estado de derecho. Se busca identificar las coincidencias y desencuentros entre las características de uno y otro, para hacer patente que han desarrollado instituciones radicalmente diferentes y señalar que hoy, esta disociación implica una imposibilidad primaria para la implementación de muchas de las soluciones, legales, operativas, estructurales y materiales que se consideran como forma de dar respuesta a la inseguridad.

La pretensión final de este trabajo es que a la luz de los tres objetivos anteriormente descritos sea posible sostener argumentativamente que:

I. Las características que hoy poseen los policías municipales en México son producto de las instituciones que conforman sus organizaciones y, por lo tanto, no son susceptibles de cambio por medios accesorios, como adiciones en el entrenamiento o mejores vehículos. Son las instituciones las que requieren ser modificadas para lograr efectos sustantivos, tanto en su desempeño como en los fines que deben alcanzar.

II. Estos cambios pueden ser ordenados con instituciones que ya existen, en la figura de los modelos policiales. Se intentará demostrar que la adopción a modo de estos modelos ha construido instituciones que hoy ya no son más fuente de soluciones y que, muy probablemente, pudieran ser obstáculo las nuevas soluciones que actualmente se debaten tan ampliamente.

III. Las instituciones que se han desarrollado alrededor del Estado han seguido una evolución distinta que las que se han desarrollado alrededor de la seguridad pública, en específico de la policía municipal. La adecuación de las construcciones

institucionales de la policía con las del Estado de derecho es la primera vía para construir el paradigma policial necesario para que sobre de ella se instrumenten las soluciones a la inseguridad pública de este tiempo y del futuro. Esta adecuación sentaría la base de la policía democrática.

Metodología y selección de caso

Para este trabajo se seleccionó a la policía Municipal de Tlajomulco de Zúñiga en el estado de Jalisco, México. El municipio en cuestión vive un proceso acelerado de integración a la Área Metropolitana de Guadalajara, la segunda más grande el país, con un gran crecimiento poblacional, de infraestructura urbana, de una gran diversidad de estratos socio-económicos, y su consecuente requerimiento de mayores servicios públicos, con especial énfasis en la seguridad pública. La policía de Tlajomulco representa un caso relevante por la transición que ha sufrido en los últimos diez años, pasando de una policía con bases institucionales muy tradicionales y básicamente trabajo de seguridad en el espacio rural o suburbano, a una con altas expectativas en el abono al Estado de derecho y funciones de tipo urbano/suburbano. Para ello se utilizarán dos estudios realizados mediante encuestas altamente representativas⁵, prácticamente idénticas, levantadas en 2009 y 2015, que recogen las opiniones y el sentir de la policía municipal. De ellas es posible extraer las características institucionales de la corporación, en ambas fechas, y analizar su evolución.

Cada estudio consta de una encuesta de aproximadamente 160 reactivos, el cual fue aplicado a los elementos en activo de la corporación policial. Las preguntas del cuestionario se organizaron en seis temas:

1. Estado de la fuerza
2. Datos demográficos y personales
3. Formación y conocimiento

⁵ Ver anexos I y II

4. Condiciones laborales, equipamiento y compensación
5. Valores y autopercepción de los policías y de la institución
6. Percepción de la sociedad y del crimen

Uno de los aportes más valiosos del estudio es el conocimiento de la imagen que la policía tiene de sí misma.

El trabajo confrontará ambos estudios de la policía de Tlajomulco, con las categorías creadas en los modelos policiales propuestos a la luz de los grandes conceptos de Estado de derecho y Orden público. De tal confronta se extraerán datos que permitan identificar las instituciones presentes en la policía en 2009 y 2015, permitiendo observar el tránsito de la corporación entre un modelo y otro, adquiriendo y desplazando viejas instituciones por otras más novedosas. El método consiste en observar cómo las instituciones se crean y desplazan, y cómo influyen poderosamente en lo que los policías en activo creen y sienten es el objetivo último de su labor y las vías para hacerlo efectivo, a través de sus respuestas a ambos estudios bajo análisis.

Estructura de esta tesis

Esta tesis tiene la siguiente organización. En el capítulo uno se presenta el marco teórico. En él se presenta primero la tesis de March y Olsen del nuevo institucionalismo como referente crítico del modelo de elección racional. De este planteamiento se desprenderá una estructura para análisis posteriores. La intención es crear un marco con muy distinguibles categorías de análisis que permitan comparar el desarrollo de las instituciones del Estado y la policía.

Como ya se adelantó lo siguiente será abordar el desarrollo de las instituciones del Estado, haciendo un recorrido histórico de las grandes teorías que le han dado forma a los actuales Estados nacionales. Sin pretender un análisis exhaustivo, el objetivo será seguir las pautas del nuevo institucionalismo de March y Olsen para identificar las instituciones paradigmáticas del Estado y como han ido creando instituciones hasta nuestros días.

De igual forma, se hará lo propio con el desarrollo de las instituciones de la policía. En este caso se deberá echar mano de otros conceptos complejos que han caracterizado a las organizaciones policiales a través del tiempo y de las cuales se han creado importantes instituciones. El concepto primordial en este apartado es el de Estado de derecho, el recorrido histórico con los clásicos del derecho y de la ciencia política permitirán diferenciar los conceptos primigenios de los más desarrollados, en donde será manifiesta la transición de su centro objetivo, pasando de la organización centrada en sí misma, su protección y autorreproducción, a una centrada en las personas. Le sigue el análisis de la evolución de Orden público, la escasa precisión en su definición es base de la distanciamiento de las instituciones del Estado de derecho con las de la seguridad pública. Otros eventos históricos son abordados para enriquecer el análisis de las instituciones de la seguridad pública. El capítulo cierra con una reflexión los grandes conceptos de Estado de derecho y de seguridad que crean distintas instituciones.

En el capítulo dos se continúa con este recorrido pero no ya con los grades conceptos sino con políticas y visiones de seguridad en América Latina y México. Las políticas son producto de la visión del Estado sobre la seguridad, es decir opera desde las reglas y restricciones que se han formado alrededor del concepto de Estado de derecho y de Orden público, que es vigente en el momento de dictar tales políticas. Se podrá especial atención en las reformas constitucionales en materia de seguridad y Justicia de 2007-2008 y la de Derechos Humanos de 2010-2011, pues suponen un cambio paradigmático, producto de una nueva visión de Estado y que demanda nuevas instituciones, muy específicas, en especial para los cuerpos de policía uniformada.

El reto en este capítulo es hacer notar como estas políticas fundadas en un momento histórico del Estado, influyen y conforman instituciones en la policía y como el cambio en la idea e instituciones del Estado se desarrollan cada vez con mayor velocidad que las de la seguridad pública o la policía. La reflexión es que las políticas que el Estado de derecho piensa como idóneas para enfrentar el reto de la seguridad, y las instituciones que se van formando alrededor de estas políticas, resultan indistinguibles para la policía o

las organizaciones de seguridad, que se han anclado en sus propias instituciones y que no las han desarrollado junto con las del Estado de derecho.

El capítulo tres describe tres formas de entender, organizar y operar la policía a los que se llama modelos de policiamiento. Cada uno de estos modelos arrojará características y comportamientos institucionalizados fácilmente reconocibles en los cuerpos de policía municipal mexicanos. El resultado final es la identificación de características de los tres modelos en las corporaciones policiales y el descubrimiento de que las estructuras, reglas, mecanismos y procesos de las policías rara vez obedecen a una sola forma de operar la policía o a un único modelo. Así mientras que existen planes y proyectos en las policías que aspiran a un modelo, prevalecen instituciones, formas, actitudes y estructuras de los modelos predecesores, lo que imposibilita o al menos obstaculiza la implementación de nuevas formas de concebir la seguridad pública y a la acción de la policía municipal.

Un cuarto capítulo se ocupará de la evidencia empírica encontrada en la policía municipal de Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco. Se utilizará para este efecto los resultados de la encuesta *Justiciabarómetro* que fue levantada en la misma corporación policial en 2009 y en 2015. La evolución en las respuestas proporcionadas por los policías dará cuenta del desarrollo y resistencia de algunas instituciones características de los modelos policiales antes descritos. Con ello será posible apreciar que la policía municipal de Tlajomulco se encuentra todavía atada a algunas viejas instituciones que mantienen los rasgos característicos de las policías más lejanas al concepto de Estado de derecho y más cercanas al de Orden público: No obstante también se advertirá que hay una fuerte racionalización en favor de establecer un constructo institucional que responda plenamente al Estado de derecho, aunque no se hayan establecido aún todos los mecanismos y sistemas de incentivos para que esto sea efectivo.

En el apartado final se presentan las conclusiones, que, atendiendo a los tres objetivos descritos más arriba, identifican el grado en que las instituciones policiales

influyen en el comportamiento de los elementos, es decir a la luz de la evidencia será posible identificar en las actitudes y opiniones de los policías el respaldo a ciertas construcciones institucionales en forma de reglas, tradiciones e inercias. No obstante, estas instituciones no están construidas sobre modelos teóricos, sino que son producto de las necesidades de los tiempos, las resistencias al cambio, y la dificultad que entraña un cambio institucional. Con ello se reconocerán en las políticas del Estado para la mejora de la seguridad nuevas instituciones formadas por una diversidad de factores, como el desarrollo de los conceptos de Estado de derecho, las necesidades propias de cada tiempo, y el desarrollo propio de nuevas reglas del juego. Estas reglas, al ser contrastadas con las de la policía, podrán diferir en alto grado, y el resultante es una paradoja en la que, en su estado más primigenio (la policía como protector del Estado), al no evolucionar en sus instituciones a la par que los conceptos teóricos del Estado de derecho, puede ver en el mismo Estado, un obstáculo para el cumplimiento de sus objetivos.

CAPÍTULO I. MARCO CONCEPTUAL Y TEÓRICO: EL REDESCUBRIMIENTO DE LAS INSTITUCIONES, LA BASE ORGANIZATIVA DE LA POLICÍA⁶

En este capítulo, se presenta la base teórica del nuevo institucionalismo, propuesto por James G. March y Johan P. Olsen en un artículo publicado en 1984 en la *American Political Science Review* y que desarrollaron y extendieron en el libro *El redescubrimiento de las Instituciones, la base organizativa de la política* (1989), que en México fue editado en 1997. Aquí se presenta el concepto del nuevo institucionalismo derivado de una crítica al enfoque de elección racional y la forma en que se define su contenido y alcance, a la luz de la ciencia política y el enfoque de políticas públicas. Con esta base se recuperarán algunas categorías para conformar un marco analítico comparable para abordar los siguientes capítulos.

En la segunda parte de este capítulo se bosqueja la trayectoria del concepto de Estado de Derecho, como elemento característico del Estado. Se acude a autores clásicos del derecho y de la ciencia política para mostrar el desarrollo y los cambios que sufre este concepto a lo largo del tiempo. La intención es que, teniendo a mano las categorías construidas por el nuevo institucionalismo, el análisis permita observar la creación de instituciones⁷ junto con el desarrollo del concepto de Estado de derecho.

En el tercer apartado se aborda el desarrollo del concepto de Orden público, como elemento característico de la seguridad pública, y de este cuerpo teórico se extraen las instituciones del Orden público. Las consideraciones al final de este capítulo giran en torno

⁶ El título hace referencia al reconocido libro que James G. March y Johan P. Olsen publicaron en 1989 *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*.

⁷ A lo largo de todo el trabajo se utilizará el término instituciones en la acepción que le da la teoría de las organizaciones y que refiere más que a organizaciones a un conjunto de reglas, se definirá al detalle más adelante en este mismo capítulo.

a la identificación de las instituciones que se crean en uno y otros conceptos, dependiendo de su desarrollo específico, para analizar las relaciones que entre ellos existen y así estar en condiciones de determinar el grado de influencia del Estado de derecho sobre la seguridad.

La nueva institucionalización y el renacimiento de las instituciones

Es pertinente acudir a la teoría de las organizaciones en una tesis sobre policía por dos razones, primeramente porque “las organizaciones son los mecanismos de coordinación del trabajo que dominan el mundo moderno” (Vergara, 2012), el gobierno es un conjunto de organizaciones y una de ellas es la policía; y segundo porque las organizaciones operan bajo un conjunto de reglas y normas que orientan el comportamiento de los que integran esa organización. Estas reglas influyen decididamente en el diseño de las organizaciones, su desempeño y sus integrantes. A estas reglas se les llama instituciones y con esa acepción se utilizará el vocablo en este texto.

Las organizaciones son “un conjunto de individuos que trabajan de manera coordinada para obtener metas u objetivos compartidos por todos” (Vergara, 2012). Esta definición tan sencilla implica varios elementos, el primero de ellos es tan obvio que frecuentemente se pasa por alto y es la definición del objetivo u objetivos de la organización. En efecto las organizaciones existen porque personas que comparten un objetivo predeterminado se reúnen en torno al esfuerzo para hacerlo realidad, esto podrá ser inequívoco para el mundo empresarial, pero en el servicio público enfrenta problemas. La seguridad pública o más bien dicho las organizaciones de seguridad pública, en especial las policías, son organizaciones que han tenido varios objetivos a lo largo de su historia, y hoy mismo en una organización policial podrían estarse buscando diversos objetivos, por los mismos integrantes de la misma organización, y al mismo tiempo.

Los primeros análisis organizacionales como la teoría de la burocracia de Max Weber o la administración científica de Charles Taylor, centraban su atención en cómo la

estructura se debe orientar a la consecución de los fines. Para Weber los fines los declara el sistema político y los medios los determina la burocracia que es el órgano técnico ejecutivo, para Taylor la adecuación de los medios a los fines se realizaba mediante la especialización de tareas. “Para ambos las características de la estructura de la organización depende de cuáles sean sus objetivos” (Vergara, 2012). Pues bien, siendo esto vigente todavía, se agregan algunas complejidades a este análisis, uno de ellos, objeto de este apartado, son los mecanismos que influyen en la interpretación del objetivo de la organización por parte de sus integrantes. Se sostiene aquí que esos mecanismos que pueden influir de manera decisiva en cómo los integrantes interpretan los objetivos de las organizaciones, son las instituciones. Escribe Rodolfo Vergara “Considerar al elemento humano nos abre otra dimensión de la vida organizacional. Ya no se trata de diseñar y operar estructuras organizaciones, sino de lidiar con la incertidumbre de los seres humanos, sus sentimientos, personalidades e ideologías” (Vergara, 2012).

Ahora bien, las instituciones (conjunto de reglas y normas) que se construyen alrededor de las estructuras formales, son producto de la interacción entre ellas. Así pues, a decir de Scott (1998), una estructura débil o reglas imprecisas, objetivos no clarificados en las organizaciones crean estructuras informales y “con el paso del tiempo, la subjetividad de los hombres y mujeres que constituyen la organización irá transformando lentamente su funcionamiento cotidiano, alejándolo de la estructura formal y creando una estructura informal” (Vergara, 2012). Esto es, estas estructuras llenan huecos en donde no hay definición clara sobre lo que se debe hacer. Esto es especialmente importante en las corporaciones policiales, pues las orientaciones específicas de la policía (modelos que se estudiarán en el capítulo III) han creado instituciones importantes alrededor de sus marcos de referencia, pero más aún, se han creado instituciones y estructuras informales, en los espacios que no están normados, que se han descuidado o para lo que no hay previsiones claras.

Al paso del tiempo, en organizaciones de larga trayectoria estas instituciones y estructuras informales sustituirán importantes reglas formales e impactarán en el objetivo

de la organización, o al menos lo que los individuos creen que es el objeto de la organización (Helmke, 2006). Estas estructuras e instituciones, las formales e informales pueden, bajo ciertas circunstancias apoyarse mutuamente, pero en otras no y pueden llegar a enfrentarse (Vergara, 2012).

De la mano del concepto de burocracia y burocratización, Robert Merton identificó la influencia de las instituciones en el comportamiento de las organizaciones. Advirtió que existen “procesos en las organizaciones que llevan a los individuos a orientar sus acciones alrededor de las normas” (Scott, 1998) incluso “hasta el punto en que la preocupación fundamental por estar en conformidad con las reglas interfiere con la realización de los propósitos de la organización” (Merton, 1957). Estas fuerzas tienen diversas fuentes, operan dentro de la burocracia (o los intervinientes en una organización) y producen efectos en el comportamiento como orden, disciplina y todo tipo de orientaciones de los individuos. Lo que hace Merton en este trabajo es identificar a las instituciones dentro de las organizaciones, pero no llega a utilizar el término institución o institucionalización.

Un proceso de santificación puede tener lugar en vocaciones particulares y en tipos particulares de organizaciones (...) a través de la formación de sentimientos, la dependencia emocional, en los símbolos y el estatus de la burocracia y el involucramiento afectivo en las esferas de la competencia y la autoridad; se desarrollan prerrogativas que involucran actitudes de legitimidad moral que son establecidas como valores por derecho propio, y ya no son vistas como simples medios para acelerar la administración (Merton, 1957).

Estudiantes de Merton realizaron algunos estudios empíricos que delimitaron a las organizaciones como un campo de estudio. De estos trabajos se desarrollaron las nociones de institucionalización sobre todo derivadas de los estudios de Selznik. Este autor toma el proceso descrito por Merton y teoriza sobre el mismo, desarrollando el concepto de institucionalización. Al considerar a las organizaciones como meras “expresiones estructurales de la acción racional” (Selznik, 1948), advierte el proceso como la imposición de reglas de la organización hacia sus involucrados y las presiones del medio ambiente, como las causas de este cambio conductual, muchos de los cuales pueden deberse a

consecuencias no previstas de la acción social intencional. No obstante años más tarde definiría la institucionalización de manera precisa:

La institucionalización es un proceso; constituye algo que le ocurre a una organización a lo largo del tiempo, que refleja la historia característica de esa organización, las personas que han estado en ella, los grupos que incorpora y los intereses que estos han creado, y la forma en que se ha adaptado a su ambiente.

En el que quizá constituye su significado más importante, “institucionalizar” es infundir valores más allá de los requerimientos técnicos de la tarea presente (Selznik, 1948).

Esta institucionalización entonces son valores que la organización genera y difunde, que adquieren valor por sí mismos y que se auto preservan. Con el tiempo la organización se asocia con estos valores que son ahora la razón para preservar la organización, a veces más allá de sus fines y sus estructuras. Es decir el conjunto de reglas formales e informales creadas para el sostenimiento de la organización, por el proceso de institucionalización adquieren valor propio y se convierten en la razón para preservar la organización.

Estas ideas refieren en última instancia a que las características del marco institucional son las que influyen más fuertemente en el actuar de los individuos. En contraposición a esta afirmación dominó por mucho tiempo la idea de que las decisiones, personales, fundadas sobre los intereses particulares de los individuos, y sus elecciones racionales, explicaban satisfactoriamente el comportamiento de los intervinientes en las organizaciones. A esta forma de explicar el comportamiento de los individuos se le llama elección racional, a la primera neo institucionalismo. El énfasis en la diferenciación de ambos está en que para la elección racional no importan las influencias del ambiente mientras que para el neo institucionalismo son determinantes.

El neo institucionalismo se nutrió de diversas disciplinas como la economía la sociología y la ciencia política. Sus diferenciaciones están en cómo explican el desarrollo de las organizaciones atendiendo a sus especialidades disciplinares. Es decir el neo institucionalismo económico o regulativo según la clasificación de Scott (1995), estudia los

procesos de mercado y sus regulaciones, el sociológico o cognitivo, estudia las formas en que los individuos aprenden, conocen y se relacionan con los demás y el entorno, y el institucionalismo en la ciencia política o normativo, estudia los cuerpos normativos, es decir las leyes, normas formales e informales y, en ese sentido se abordará este estudio.

El referente más representativo del neo institucionalismo en las ciencias políticas y que de hecho lo propone, es el de March y Olsen. Ellos proponen que en las organizaciones políticas existen juegos o roles, bien establecidos que definen claramente lo que es correcto y lo que no lo es. Estos roles son asumidos por los individuos de las organizaciones y limitan el comportamiento de los individuos al papel que desempeñan. Los papeles además dependen de las circunstancias. Así por ejemplo, un mando medio asume un rol cuando disciplina a sus subalternos y otro cuando rinde cuentas a su superior. “March y Olsen dicen que la mayoría de los individuos deciden su comportamiento en las organizaciones políticas en este tipo de razonamiento: en estas circunstancias... ¿quién soy?, y, por tanto, ¿Qué debo hacer?” (Vergara, 2012). Esta habilidad de cálculo, dicen March y Olsen se llama *lógica de lo apropiado*, que es fácilmente distinguible de la lógica que acompaña a las teorías de elección racional que es la *lógica de lo conveniente*.

Rodolfo Vergara resume la postura de March y Olsen con especial claridad:

- a) La realidad organizacional es una muy compleja multitud de variables interactuando simultáneamente
- b) Debido al punto anterior el cálculo racional, aun en su versión de racionalidad limitada es muy arriesgado. Sería muy fácil realizar un cálculo equivocado y obtener un mal resultado.
- c) Como alternativa al cálculo racional (¿Qué me conviene?) existe una serie de patrones de comportamiento (roles) acotados por todos en la organización que dan resultados conocidos y satisfactorios. Si elijo como comportamiento (lo que debo hacer) puedo estar seguro de resultado (Vergara, 2012).

Con esto en vista, las categorías que se proponen son precisamente la consideración de que son las organizaciones y sus estructuras las que impactan de manera importante en el comportamiento de los individuos y que al estudiar las estructuras e instituciones formales e informales de las organizaciones policiales, además de rastrear cuál es su base teórica o a qué juego de incentivos responden, se pueden explicar los comportamientos tanto de la organización como la de sus intervinientes de hoy, y más aún trazar la ruta para su orientación a las expectativas del Estado de derecho.

Evolución del concepto de Estado de derecho

La más básica consideración sobre lo que es el Estado de derecho, tiene como condición ineludible que existe un sistema de leyes que limitan el poder público. Así la primera transformación importante para avanzar en el Estado de derecho es el reconocimiento del Estado como único facultado para emitir leyes.

El monopolio del Estado de la producción de las normas jurídicas es una novedad de la modernidad pues previamente existían múltiples fuentes de normas como el imperio, la iglesia, las asambleas, los príncipes, las corporaciones, etc. Entonces la producción legislativa no se centraba en un *sistema unitario y formalizado de fuentes positivas*, sino que sus garantías provenían de la validez de sus contenidos. Se hace notar la fragilidad de este sistema dado que los referentes de lo que es y no justo (es decir lo que define la validez de la norma) pueden ser variables, e incluso contradictorios entre unas y otras fuentes de normas.

Luigi Ferrajoli, reflexionando sobre el pasado del Estado de derecho hace notar que la sentencia *Veritas non auctoritas facit legem* (es decir, es la verdad y no la autoridad la que hace la ley), expone claramente el argumento iusnaturalista de la validez del derecho pre moderno.

Es precisamente Tomas Hobbes, continúa Ferrajoli, quien lanza la célebre sentencia en sentido opuesto *auctoritas non veritas facit legem*, refundando el derecho sobre el

principio de legalidad. Este principio apuntala uno de los más preciados objetivos del pensamiento liberal y derivado de este el derecho positivo, a saber, la limitación de la arbitrariedad del Estado. Hasta este momento es precisamente esto lo que el Estado de derecho posee como atributo más típico, el poseer un conjunto de leyes que limitan el poder del gobierno.

La evolución y desarrollo del pensamiento al respecto del Estado de derecho le añaden características importantes a la definición. Así, al principio de legalidad se le integra al Estado de derecho el principio de seguridad. Por este se entiende que las reglas de juego promulgadas públicamente, permanecerán vigentes e inalterables frente a las acciones y comportamiento futuros de los individuos. Para ello las leyes deben contener elementos como ser generales, promulgadas públicamente, no retroactivas, claras, no demandar lo imposible, ser constates en el tiempo, y con coherencia entre acciones oficiales y las reglas establecidas.

Otros elementos que se integran al concepto de Estado de derecho es la independencia de los tribunales en los que se dimiten controversias, y se defienden las mismas leyes. En el grado de desarrollo más amplio de un concepto de Estado de derecho, los autores nos proponen además, que este sistema está orientado al respeto de los derechos humanos.

Tabla 1. Desarrollo del concepto de Estado de derecho

<i>Nivel de abstracción</i>	<i>Tipo de definición</i>	<i>Autores</i>	<i>Atributos</i>
Categorías Universales	Clásica	Edward Coke, Albert Venn Dicey, William Blackstone, Robert Von Mohl, F.J. Stahl, Frederic Von Gerber, Paul Laband, Georg Jellineck, Tomas Paine, John Marshall, Alexander Hamilton, Raymond Carre de Malberg, John Locke, Montesquieu, Maurice Hauriou y León Deuguit.	Leyes que limiten el poder del gobierno.
	Formal	Lon Fuller, Joseph Raz, Michel Troper, Jurgen Habermas, Gianluigi Palombella, Norberto Bobbio, José Amría Maravall, Richard Bellamy, C. Ungar, Brian Tamanaha.	Leyes claras, prospectivas, generales, promulgadas, públicamente y defendidas en tribunales independientes.
Categorías de medio alcance	Sustantiva	Ronal Dworkin, TRS Allan, Frederick Von Hayek, John Rawls	Leyes claras, prospectivas, generales, promulgadas, públicamente y defendidas en tribunales independientes, que protejan y garanticen derechos sustantivos como el bienestar, la igualdad, la libertad y/o la justicia.
Categorías específicas	Operativa	Guillermo O'Donnell, Leonardo Morlino, Larry Diamond, Amichin Magen, Stephen L. Esquit, William Scheuerman, WJP, Freedom House, IDE, Banco Mundial.	Leyes claras, prospectivas, generales, promulgadas, instituciones de justicia profesionales, independientes, imparciales, respeto de los derechos humanos.

Fuente: (Aguilar, 2013)

No obstante existe también una concepción mínima de Estado de Derecho que es aquel que cumple los formalismos que dan legitimidad a una norma (llamado por varios autores *Rule by Law* o Estado de derecho a secas (Ferejohn, 2003)). Hay acuerdo en que la observancia normativa del proceso de diseño de las normas no las hace ni justas ni equitativas, y que la inequidad y la injusticia son perfectamente posibles en conjunción con la estricta obediencia a los formalismos.

En estas definiciones, además de los formalismos que dotan de legitimidad a las normas, se les integra un núcleo de derechos internacionalmente reconocidos y que el Estado tiene obligación de reconocer, respetar y garantizar, en adición a las características que demanda el Estado de derecho mínimo o a secas, la autoridad que emite la ley (en nuestro caso el Poder Legislativo) y el proceso por el cual se constituyó esa ley, es decir el proceso legislativo.

Los sistemas formalistas, poseen similitudes como la jerarquización del sistema normativo con la Constitución a la cabeza y que las relaciones entre normas y entre agentes y normas, esté delimitado por la misma ley. Entre sus diferencias con lo de Estado de derecho democrático destaca la existencia de formas de delimitación del poder, por medios electorales, mecanismos de defensa legal de demanda a los poderes por posibles abusos y mecanismos de contrapeso entre los poderes y niveles de gobierno. Estos instrumentos requieren inequívocamente que se reconozca en las personas la soberanía del Estado. La base mínima de un Estado de derecho democrático es que las personas son, como lo señala O'Donnell, "agentes portadores de derechos y no súbditos ni suplicantes de la buena voluntad del gobierno" (O'Donnell, 2004).

De este esbozo del desarrollo del concepto de Estado de derecho se desprenden algunas consideraciones, primeramente que el Estado de derecho no tiene una inequívoca acepción; segundo que existen formas más o menos democráticas de Estado de derecho y que el mismo no implica un alto grado de desarrollo democrático; y finalmente que de la

concepción democrática o no del Estado de derecho se desprenden formas y perspectivas que se operacionalizan de formas distintas, una de ellas es la seguridad pública.

Orden público

El Orden público es un concepto difícil de definir, al igual que el Estado de derecho es necesario hacer un esbozo de su desarrollo histórico para comprender sus vertientes. El Orden público también es un elemento que define la actuación de la seguridad pública en un Estado. Se pretende demostrar que es indisoluble del Estado de derecho, aunque lo contrario ha ocurrido con frecuencia, y más adelante se mostrarán características aterrizadas de cómo las distintas formas de concebir el Orden público caracterizan el tipo de seguridad pública, en un Estados y tiempos específicos.

La forma en que se concibe y opera la seguridad, desde sus amplios conceptos constitucionales, hasta el diseño de operativos de prevención y reacción de las policías, tienen como base la noción de Orden público. Alrededor del Orden público se construyen argumentos de muy diversa índole, que pueden justificar o condenar una misma política de seguridad y que, desde constructos argumentativos basados en las distintas concepciones del mismo término, suelen considerarse correctas. Esta noción altamente maleable de Orden público es ampliamente invocada para hacer referencia a los fines y objetos de la seguridad, en textos constitucionales, exposiciones de motivos, causales de nulidad o no reconocimiento y ejecución de laudos arbitrales, planes de desarrollo, programas de gobierno, informes, textos especializados, opiniones periodísticas, charlas de café, etc.

El Orden público supera el significado de las dos palabras definidas individualmente, tiene un carácter fluido y una amplitud excesiva. Además estas propiedades superan al uso del concepto en español, la dificultad en

su precisión se encuentra documentada en diversos idiomas a través de jurisprudencia⁸ (González De Cosío, 2011).

No obstante ha tenido distintas acepciones a lo largo de la historia y ha cambiado también según el lugar donde se utilice. Atendiendo al desarrollo del concepto de Orden público que a continuación se presentará, se puede concluir que se divide en dos grandes conjuntos de acepciones, a muy grandes rasgos, una hace referencia a un estado de tranquilidad impuesta por el Estado a los gobernados, en el que el mismo Estado tiene libertad y comodidad para operar y cumplir sus objetivos (independientemente de la legitimidad de estos); y otra más apunta hacia el desarrollo armónico de la sociedad en un ambiente propicio para ello en el que los derechos son individualizados y el Estado juega un papel de vigilante de ese ambiente.

“La noción de orden público constituye un producto histórico” (Pla Barniol, 1994), por ello, sin pretender realizar una antología exhaustiva, se propone enseguida un rastreo histórico de la noción en el pensamiento politológico y jurídico, que ilumine las nociones modernas de seguridad. A la luz de este seguimiento histórico podremos comprender mejor lo que hay detrás de la actual multitud de adjetivos de la seguridad así como la confusión vigente, en los conceptos, enfoques y hasta definiciones jurídicas y prescripciones legales sobre el Orden público, sobre lo que es y qué debe hacerse para garantizarlo. Puede que los autores y enfoques, tomados de diversas disciplinas, parezcan a primera vista inconexos, no obstante se intentará demostrar que existe una fuerte influencia en la forma en que se entiende el Orden público hoy en día, más allá de la ortodoxia disciplinar de su selección.

Existe primeramente un antecedente en la tradición cameral del medio evo respecto de la policía y las ciencias policiales que no se abordan aquí por considerar que no constituyen un aporte directo a los modernos enfoques existentes alrededor del concepto estudiado. En cambio existe una línea de pensamiento que considera al Orden público

⁸ En esta obra se encuentran algunos ejemplos sobre las precisiones que la jurisprudencia de algunos países han hecho al respecto.

desde la perspectiva del Estado, su conceptualización y desarrollo, que van de la mano del pensamiento liberal. Estas consideraciones tienen su origen en Tomas Hobbes, quien en su obra cumbre *Leviatán* en 1651, advierte la necesidad de crear un “...poder coercitivo que compela a los hombres, igualmente, al cumplimiento de sus pactos por temor a un castigo más grande que el beneficio esperado del quebrantamiento de su compromiso...” (Hobbes, 1987).

Contempla así un Estado con el poder de generar incentivos para cumplir con el pacto social y castigar a quien lo rompa. Para ello señala, se necesita un Estado fuerte, estable, no sujeto a los caprichos de los súbditos sino al bien establecido por el mismo Estado, quien a su vez conforma la opinión de la mayoría de los súbditos o que según su juicio, “asegura la paz y la defensa común” (Hobbes, 1987).

Subyace en Hobbes la idea de un Estado absoluto, que requiere de poder ilimitado para conseguir sus objetivos⁹. De ello dan cuenta los *Derechos del Soberano* señalados puntualmente en su obra. Entre ellos, que los súbditos no pueden cambiar de forma de gobierno, que nadie puede protestar contra la institucionalidad del soberano, que los actos del soberano no pueden ser acusados por los súbditos, que nada de lo que haga el soberano puede ser castigado por los súbditos, entre otros (Hobbes, 1987).

Estas reglas primeras que establecen la institucionalización del Estado (que Hobbes llama *Soberano*), procuran su estabilidad, su permanencia y la garantía de estar en condiciones para cumplir sus objetivos. De ahí que una importante parte del aparato institucional, si no es que la mayor parte, se destine precisamente a mantener al Estado. Como puede verse un primer sub-objetivo del Estado, derivado del objetivo inicial, es garantizar seguridad del Estado mismo.

⁹ La causa final, fin o designio de los hombres (que naturalmente aman la libertad y el dominio sobre los demás) al introducir esta restricción sobre sí mismos (en la que los vemos vivir formando Estados) es el cuidado de su propia conservación y, por añadidura, el logro de una vida más armónica; es decir, el deseo de abandonar esa miserable condición de guerra que, tal como hemos manifestado... (Hobbes, 1987). Es decir el fin del Estado es la seguridad.

Así, aunque no existe en la obra de Hobbes un concepto de Orden público o tranquilidad pública, se percibe la necesidad de un estado de tranquilidad de las cosas, en el que el Estado pueda operar con libertad, sin obstáculos para así cumplir sus fines últimos, legitimados por la naturaleza de los mismos.

En el desarrollo del pensamiento liberal sobre el Estado y sus funciones, y en oposición a las primeras consideraciones del Hobbes, John Locke (Carta sobre la Tolerancia y Segundo Tratado de Gobierno Civil 1689-1690) y Jean Jacques Rousseau (El contrato social 1762), apuntalan los principios del Estado liberal cuyas principales tesis son la limitación del poder institucional y la injerencia o participación de los gobernados en el ejercicio del gobierno.

Locke amplía el objetivo del Estado de Hobbes, incluyendo entre los bienes protegidos de las personas no solo su integridad y vida sino la propiedad e intereses particulares. En su carta sobre la Tolerancia describe: “La república es una sociedad de hombres construida sólo para procurar, preservar y hacer progresar sus propios intereses civiles: Llamo intereses civiles a la vida, la libertad, la salud, la quietud del cuerpo y la posesión de cosas externas tales como el dinero, las tierras, las casas, los muebles y otras similares” (Locke, 1987).

La particularización de la acción de protección del Estado sobre individuos y no sobre la masa o el pueblo considerado por Hobbes, hace necesario el reconocimiento de la individualidad de derechos en las personas, más allá de su reconocimiento como súbditos agregados en una sola figura como pueblo. Al igual que con Hobbes, el poder coercitivo del Estado es garantía para hacer cumplir el pacto que igualmente obliga a los súbditos pero ahora obliga al Estado con cada persona y no únicamente con el conjunto. Bajo este argumento es necesario dotar al individuo de poder sobre el soberano, como lo pueden ser límites a la acción y temas en los que el Estado interviene y posibilidad de oponerse y deponer al soberano.

Locke sostendrá tras sus primeros ensayos, que lo más importante en la política son los derechos del individuo y no el orden y la seguridad del Estado. En su Segundo tratado sobre el gobierno civil, Locke señala puntualmente las limitaciones del Estado con base en que “el poder aunque compartido por cada miembro de la sociedad, no puede llegar a ser mayor que el que esas personas tenían en estado de naturaleza...” (Locke, 1987).

Así advierte limitaciones tales como que el poder no puede ser ejercido absoluta y arbitrariamente sobre las fortunas y las vidas del pueblo; no puede atribuirse el poder de gobernar mediante decretos extemporáneos y arbitrarios y no puede apoderarse de parte alguna de la propiedad de un hombre sin consentimiento de este.

En Rousseau persiste la convicción de la naturaleza convencional del Estado de Locke, pero lo perfecciona dándole carácter contractual pleno. Igualmente le otorga el Estado el poder de castigar pero mantiene la tesis liberal de limitación del poder, bajo la esfera de la legitimidad: “Convengamos, pues, en que la fuerza no hace el derecho y en que no se está obligado a obedecer sino a los poderes legítimos. Así, mi cuestión primitiva queda siempre en pie” (Rousseau, 1987). Deja en claro con este fragmento que no es la fuerza la que legitima a la autoridad sino por el contrario es la legitimidad la que autoriza al Estado el uso de la fuerza. Sin esta legitimidad se desautoriza la obediencia.

En Rousseau el Orden público no se reduce a la mera tranquilidad en las calles, ni a la quietud que permite al Estado su libre ejercicio. El Orden público no puede ser impuesto por la fuerza y el temor, y esta no puede decretarse por encima de los intereses de los individuos.

Se dirá que el déspota asegura a sus súbditos la tranquilidad civil; sea, pero ¿qué ganan con ello, si las guerras que su ambición ocasiona, si su insaciable avaricia y las vejaciones de su ministerio les arruinan más que sus disensiones internas? ¿Qué ganan, si esta misma tranquilidad constituye una de sus miserias? Se vive tranquilo también en los calabozos, pero ¿es esto distinto al vivir de los griegos encerrados en el antro de Cíclope, que vivían tranquilos esperando el turno de ser devorados? (Rousseau, 1987)

Aunque reconoce la necesidad de del Estado a auto preservarse, el Orden público nunca está por encima de los derechos de las personas, el gobierno debe disponer de mayor fuerza para contener el pueblo a la vez que el cuerpo soberano debe hacer lo propio para contener al gobierno.

Aquí la legitimación del poder constituido lo es todo, perdida esta legitimidad, aunque fuese en defensa del mismo Estado, se diluye tanto sociedad como Estado:

Si llegase, en fin, el caso de que la voluntad particular del príncipe fuese más activa que la del soberano y que para obedecer a ella, hiciere uso de la fuerza pública de que dispone, de tal suerte que estableciese, por decirlo así, dos soberanías, la una de derecho y la otra de hecho, la unión social se desvanecería y el cuerpo político quedaría disuelto (Rousseau, 1987).

Así en estos autores precursores del Estado liberal moderno, aunque tampoco existe una definición propiamente de Orden público, coinciden en que no se considera un objetivo del Estado la protección a sí mismo por encima de los derechos e intereses de los individuos. Antes bien, el Orden público, o la noción más primigenia de seguridad en el Estado corresponde al cuidado de la vida, los derechos y propiedades de los individuos¹⁰. De forma paralela en Rousseau se impone la necesidad de legitimación del Estado frente a sus gobernados.

Hasta aquí la evolución más observable es el paso del concepto de Orden público, de un eje meramente estatal, a uno más centrado en la personas. De la mano del desarrollo del concepto del Estado, y del pensamiento liberal que intenta limitar la actuación y poder del Estado, a la vez que propiciar una mayor participación de los súbditos en la toma de decisiones públicas, el Orden público deja de ser un recurso al cual el Estado puede remitir sus pretensiones de control y dominio. El avance no obstante importante, dista mucho

¹⁰ Esta definición de los fines del Estado se encuentra expresa en numerosas ocasiones: “De este modo, la comunidad política fue creada para proteger la vida de los hombres y las cosas pertenecientes a esta vida y el gobernante tiene el deber de preservar tales cosas a sus dueños” en el mismo Contrato Social pero se desarrolla con mayor precisión su Segundo ensayo sobre el gobierno civil.

todavía de ser enteramente democrático, pero es observable cómo evoluciona junto con las ideas de la época.

Es evidente el cambio paradigmático de los fines del Estado, que han gravitado desde la auto preservación a la legitimación. No obstante los tres autores hasta aquí estudiados entienden la construcción del Estado sobre una base contractual. Si bien no perfeccionado hasta Rousseau, este *contrato social* obliga a los contrayentes a cierto comportamiento propio de la vida gregaria a la que se aspira. Así, los precursores del pensamiento sobre el Orden público coinciden plenamente en la consideración del infractor como un enemigo de la sociedad/Estado que no participa más del acuerdo que mantiene unidos a los hombres y que por tanto pierde los derechos que ha adquirido con tal acuerdo. Los trabajos forzados, el destierro, las penas corporales y la muerte son soluciones recurrentes en estos autores a los efectos del crimen en la sociedad. “En consecuencia, quien quebranta su pacto y declara, a la vez, que no puede hacer tal cosa con razón, no puede ser tolerado en ninguna sociedad que una a los hombres para la paz y la defensa” (Hobbes, 1987).

Es razonable y justo que yo tenga derecho a destruir a aquel que me amenace con mi propia destrucción, porque es ley principal de la naturaleza que el hombre sea protegido y, en caso de que todos no puedan ser protegidos, ha de escogerse al inocente. Es lícito destruir a un hombre que nos traiga la guerra o que se manifieste hostil por las mismas razones por las que podemos matar a un lobo o un león; tales hombres no están ligados por el nexo de la razón común, su única ley es la guerra y merecen entonces que se los trate como bestias salvajes, como criaturas peligrosas y dañinas dispuestas a destruir cuanto caiga en su poder (Locke, 1987).

Todo malhechor que ataca el derecho social se convierte, por sus crímenes, en rebelde y traidor a la patria. Entonces, la conservación del Estado es incompatible con la suya; es preciso que uno de los dos perezca, y cuando se hace perecer al culpable es menos como ciudadano que como enemigo (Rousseau, 1987).

En lo anteriormente expuesto encontramos el pensamiento pre liberal respecto del Orden público, en el que encontramos algunos elementos en los precursores del modelo democrático liberal actual. A saber, que se el Estado tiene un objetivo primigenio y fin

último en la seguridad de sus asociados, que este solo puede darse en la continuidad del mismo Estado y que quien quebranta el pacto social se convierte en enemigo susceptible de perder sus derechos como miembro del pacto.

No obstante, también es visible la categoría de enemigo que está asociado a la acción del Orden público, sea que tenga como centro el Estado o a las personas, se sostiene la idea de un enemigo sobre el que se descarga toda la fuerza del Estado. En este caso el monopolio del uso de la fuerza tiene por objeto el enemigo, como aquel que determinado por el Estado (como contrario a sus intereses coyunturales) o determinado por la ley (que ha sido construida por medio de un mecanismo racional), es necesario eliminar o aislar del resto de la sociedad.

El Orden público desde corrientes del derecho

Cesare Bonesana Marqués de Beccaria en su obra *Tratado de los delitos y de las penas* de 1764 considera que existen delitos específicos contra la tranquilidad pública, al explicarlos es posible identificar la noción de Orden público en el autor. En ella subyace la idea de un estado original de las cosas, que no debe ser perturbado, y que permite al Estado cumplir sus funciones. Aun así no confiere plenos poderes al Estado para mantener la tranquilidad pública, antes bien la limita a leyes previamente diseñadas y conocidas por todos. El tratadista advierte que la acción opaca y tiránica del gobierno es de mayor afectación que la de quien altera el Orden público.

Si los censores o magistrados arbitrarios son, por lo común, necesarios en cualquier gobierno, nace esto de flaqueza de su constitución, y no de la naturaleza de uno bien organizado. La incertidumbre de la propia suerte ha sacrificado más víctimas a la oscura tiranía que la crueldad pública y solemne. Amotina más que envilece los ánimos. El verdadero tirano empieza siempre reinando sobre la opinión, porque esta se apodera del esfuerzo, que solo puede resplandecer en la clara luz de la verdad, o en el fuego de las pasiones, o en la ignorancia del peligro (Bonesana Marqués de Beccaria, 1993).

Beccaria habla de los delitos contra la tranquilidad pública como aquellos que incitan “la peligrosa fermentación de las pasiones populares” (Bonesana Marqués de

Beccaria, 1993). Así se incluye, en la concepción del Orden público la tranquilidad del espacio público, junto a aquello que pone en peligro la convivencia y al Estado mismo. “El que turba la tranquilidad pública, el que no obedece a las leyes, esto es, a las condiciones con que los hombres se sufren y se defienden recíprocamente, debe ser excluido de la sociedad, quiero decir, desterrado de ella” (Bonesana Marqués de Beccaria, 1993).

El legado de Beccaria versa sobre la proporcionalidad de las penas, la inutilidad del tormento y en suma del destierro de la idea común de la *expiación* de los delitos mediante tormento. De este momento en adelante los delitos no serán considerados una ofensa a la sociedad que se deba expiar para resarcir el daño público, sino una falta que puede ser castigada con proporción, con leyes previamente diseñadas y publicadas, y con certeza sobre un procedimiento jurisdiccional justo.

Aun así, Beccaria no desautoriza por completo la pena de muerte y la reserva para “quien aún privado de libertad, tenga tales relaciones y tal poder, que interese a la seguridad de la Nación: cuando su existencia pueda producir una revolución peligrosa en la forma de gobierno establecido” (Bonesana Marqués de Beccaria, 1993).

En tal excepción está presente la idea de la preservación del Orden público, este que permite el desarrollo de las instituciones y la prevalencia del Estado. Igualmente su idea del destierro de los infractores supone lo que los *contractualistas* que hemos estudiado también señalaban, la consideración del infractor como *enemigo* de la sociedad que si respecta el contrato o pacto social.

Como puede verse en Beccaria y existe una mayor preocupación por el principio de legalidad en la aplicación de penas, y con ello evitar la arbitrariedad de los jueces en el castigo a las faltas sobre el Orden público más que en su definición y naturaleza propias. Pero subyace la idea de enemigo de la sociedad y del Estado con límites poco delimitados entre estos dos ofendidos por una conducta contraria a la ley.

Por su parte Hans Kelsen considera al Estado un ente normativo que ordena la conducta humana. La asociación (que otros autores llaman contrato) que supone el Estado consiste en una conducta recíproca. Esta conducta es regida por las normas. Del Estado emanan deberes para los súbditos y éstos deben subordinarse, pues el Estado se encuentra por encima de los individuos que lo forman (Kelsen, 1979).

“Para que podamos pensar el Estado como una autoridad (...) es inexorablemente necesario que lo concibamos como una ordenación normativa, en tanto que sea un sistema de normas reguladores de la conducta humana” (Kelsen, 1979). El orden que el Estado debe imponer tiene eficacia en tanto su autoridad obliga a todo aquel adherido al mismo, es decir, debe ser acatado este orden, pero también es eficaz en tanto este orden es observado... “de ordinario, la conducta (de hecho) de los hombres corresponde al contenido del orden estatal” (Kelsen, 1979). No obstante esta afirmación ha causado muchas distorsiones en visiones estrechas del positivismo jurídico, y de hecho las advierte el mismo Kelsen.

No son propiamente las normas, o el orden normativo considerados en su vigencia específica, los que se manifiestan como “eficaces o influyentes”. Lo que influye actúa sobre la conducta no es el orden normativo puro y llanamente sino el hecho de que los hombres se representen en la conciencia la norma o el orden; y es precisamente el hecho de esta representación lo que actúa, induciéndoles a un comportamiento coincidente con la misma (Kelsen, 1979).

Kelsen no ignora el poder coercitivo del Estado. Pero también advierte que este poder no puede constituir la fuerza motivadora de las representaciones que tienen el orden o la ordenación estatal.

El Estado no es más que una expresión personificadora de la unidad de este. El Estado es un orden un sistema de normas. Estar ligado socialmente no es en verdad más que el deber mutuo de los hombres de comportarse como determina un orden normativo constituido (Kelsen, 1979).

El castigo

El Orden público requiere la previsión de castigos para asegurar su mantenimiento. Esto deviene de la famosa frase de Maquiavelo al respecto del soporte de la ley en la espada. Así estos autores, sobretodo Beccaria, advierten el castigo con características que responden al naciente Estado. Primeramente el castigo no es una forma de expiar el agravio a la sociedad, sino una sanción impuesta al infractor. Segundo el castigo debe ser proporcional a la falta. Tercero, se ha pactado de antemano, por medio de un mecanismo racional, y está llamado a buscar que las personas lo cumplan por convicción propia y no únicamente por temor al castigo.

El desarrollo no lineal, ni sistematizado del concepto de orden público, encuentra hasta ahora tres elementos claramente definidos, a saber que el Orden público:

No es el control y dominación del soberano sobre los súbditos, ni la condición en la cual el soberano o el Estado, tiene libertades y tranquilidad para operar sus asuntos. En cambio sí es el estado de las cosas que permiten el desarrollo de las personas, en tanto que no preocupadas por preservar su vida, integridad y propiedad, pueden destinar sus esfuerzos a tareas menos básicas.

En seguida observamos que el Orden público tiene detractores y que si estos aparecen es porque quebrantan el pacto social. La consideración del enemigo en el desarrollo del pensamiento liberal ilustrado es importante en tanto se define como un enemigo de la sociedad y no del soberano o del aparato estatal. La teoría construida alrededor del enemigo significa un avance, pero requiere de un constructo previo que es el contrato social. Ya no será enemigo aquel que ofende en lo particular a un miembro del gobierno, sino aquel que rompe con las normas de convivencia establecidas por todos.

Aun así prevalece el estigma de que al enemigo se le aniquila o destierra. Para ello Beccaria y Kelsen señalan la naturaleza y proporcionalidad del castigo. A aquel que obra en contra del Orden público, ofende la sociedad, se hace acreedor a una sanción y esta

pierde el objetivo de expiar el mal social provocado y se aplica de forma convencional, es decir de acuerdo a normas previamente establecidas y con la proporcionalidad justa.

Al revisar estos supuestos, de forma somera como se ha hecho, es posible advertir el importante grado de evolución del concepto, y las importantes áreas que tiene por desarrollar. En efecto habría multitud de factores que desentrañar, no obstante para los objetivos de la presente investigación son suficientes para intentar explicar los móviles de los actuales constructos institucionales de las policías, cuya base más primigenia radica en el Orden público.

Si desde el siglo XVIII están en el pensamiento social y político, y en el derecho, elementos que consideran al Orden público como una función para protección de las personas y no del gobierno en turno; que define a sus infractores como enemigos de la sociedad y no del régimen; y que requiere del establecimiento de penas proporcionales previamente, siguiendo principios de legalidad y seguridad en los niveles más básicos, ¿Cómo es que se siguen presentando diseños institucionales las prácticas que parecen desconocer toda esta evolución en el presente?

El regreso a las formas estatistas de la seguridad

El siglo XIX trajo consigo números cambios en las sociedades, la consolidación de los Estados Nación, el súbito crecimiento de sus funciones y alcances, obligaron a tomar medidas efectivas. Estas condiciones generan un Estado más impositivo, necesidad mayor de orden, etc. La ley toma un carácter en extremo formalista/positivista bajo estas necesidades nacientes. El Orden público requiere de un cuerpo especializado y se retoma una vieja figura del derecho de las cortes, el policía. La urgencia y pragmatismo reinantes impiden la generación de una teoría o doctrina propia para este cuerpo burocrático encargado del Orden público.

Los primeros ensayos del liberalismo en organizaciones estatales, sobretudo fuera de las naciones donde se gesta ideológicamente el liberalismo, son llamados Estados

liberales oligárquicos, dadas las características que conserva de los ideales liberales de la Revolución Francesa, pero una disociación de estos en el ejercicio de su autoridad. Estos Estados se consolidan con base en documentos fundantes o constituciones, donde la libertad y la promoción del hombre son el centro de la acción del Estado.

Para Kaplan las características del Estado Liberal se importan y aplican, siguiendo los modelos europeo y norteamericano como la independencia, la centralización de su gobierno, la sujeción al principio republicano, los sistemas democráticos representativos formalizados en asambleas parlamentarias, el sometimiento al imperio de la ley, y la declaración solemne de los derechos y garantías individuales (Kaplan, 1990). Sin embargo, explica Kaplan, diversas circunstancias como la dependencia de los países industrializados y la falta de organización interna de los Estados-nación emergentes construyen Estados militares con fuertes marcos legales que se imponen y generan estructuras que en parte no son compartidas por los pueblos.

De esta serie de situaciones el Estado liberal en se materializa en un gobierno *sui generis*, en donde privan los usos de élites públicas y oligarquías el Estado. Así, estos Estados adquieren las características de autocracia, con objetivos unificadores, de democracia con la proclamación de derechos, pero con participación restringida, o exclusiva y con controles rígidos de aplicación selectiva (Kaplan, 1990).

Estos Estados surgen en el siglo XIX y determinan el modo de entender y operar el Orden público que se caracterizará por la asunción del orden como un estado natural de las cosas, rígido e inmutable, injusto a la postre, pero a defender a ultranza (Pla Barniol, 1994). En este siglo numerosas obras surgen con el propósito de racionalizar y argumentar la necesidad de una Estado represor de las alteraciones del orden. Un Estado de participación restringida, con un rígido control social, que tiene como concepto de orden una forma pre configurada de las cosas, de origen natural o divino, que además no permite ser socializado, es decir que ese orden natural es designado por una élite o interpretado por los exégetas oficiales de la revelación divina, genera un concepto de

orden social que en los hechos sigue pareciéndose mucho al que se tenía en los Estados absolutistas pre liberales.

La preocupación central de la época, señala Pla Barniol, no será construir o definir los elementos del Orden público sino cómo preservar el principio de legalidad (ahora en su forma religiosa del principio de autoridad) en la acción concreta de proveer orden y evitar la creencia de que se puede disponer de cualquier medio para imponerla (Pla Barniol, 1994).

Continuando con los argumentos de Barniol, ofrece un fragmento de la obra de Michael Foucault Vigilar y Castigar donde reseña el argumento principal de la época para legitimar esta forma de Orden público:

La infracción opone un individuo al cuerpo social entero; para castigarlo, la sociedad tiene el derecho de alzarse toda entera contra él lucha desigual: de un lado, todas las fuerzas, todo el poder, los derechos todos. Y preciso es que sea así, ya que en ello va la defensa de cada cual. Se constituye de esta suerte un formidable derecho de castigar, ya que el infractor se convierte en enemigo común. Peor que un enemigo, incluso, puesto que sus golpes los asesta desde el interior de la sociedad y contra esta misma: un traidor. Un monstruo. ¿Cómo no iba a tener la sociedad un derecho absoluto sobre él?, ¿Cómo podía dejar de pedir su supresión pura y simple? Y si es cierto que el principio de los castigos debe ser suscrito en el pacto, ¿no es preciso en toda lógica que cada ciudadano acepte la pena suma para quienes, de entre ellos, los atacan en común? (Foucault, 2002).

Luego de los avances que en materia de Orden público que aportaron los precursores del pensamiento liberal, y de los juristas que fundaban las bases del pensamiento del derecho positivo, vemos un retroceso en el siglo XIX. La necesidad de orden en las grandes ciudades, sin precedentes, devuelve la idea de expiación en las penas y el señalamiento de enemigo a sus infractores.

El Estado autoritario

Los Estados no democráticos del siglo XX según la definición de Sartori en su obra *Teoría de la democracia*, incluye diversas expresiones como el autoritarismo, el Estado total, el absolutismo y el totalitarismo. Estas formas no democráticas tienen diferencias como el origen de su legitimidad, la consideración de la sociedad en referencia al mismo Estado (por ejemplo el Totalitarismo pretende encerrar a la sociedad dentro del Estado por medio de una ideología) y en alguno de ellos puede incluso dominar una estructura de corte democrático (Sartori, 1998).

Sin pretender hacer una distinción entre ellos cabe decir que estas formas nacieron con el siglo XX de Estados convulsionados por guerras internas, tuvieron gobiernos militares, limitaron o excluyeron la participación de la ciudadanía en el gobierno, rechazaron los límites propios del Estado liberal y tuvieron una forma muy específica de entender el Orden público. Para definirlo se acude al investigador que recoge algunos de los argumentos de Sartori y de otros autores como Lowenstein:

Sistemas autoritarios son los sistemas políticos con pluralismo político limitado, libres de responsabilidad ante la sociedad, que carecen de la ideología principal bien elaborada, pero que poseen evidentes rasgos mentales, libres (excepto algunos períodos en su desarrollo) de la movilización política extensiva e intensiva y en los cuales el líder, o a veces un pequeño grupo de líderes, dispone del poder con los límites formales poco determinados, los cuales, sin embargo, son fáciles de prever (Antoszewski, 2014)¹¹.

Hanna Arendt y Adorno distinguen claramente el totalitarismo del autoritarismo por esta característica que señala Juan José Linz, la debilidad de sus constructos ideológicos en el autoritarismo. No obstante parecen caber dentro del autoritarismo varias de las características que Arendt confiere a los regímenes totalitarios el uso del terror, control, seguridad, falta de novedad, rechazo del mundo y la masificación de las personas. J.J. Linz establece ciertas categorías que son pertinentes para el objeto de este estudio. Señala como principales características del autoritarismo, el pluralismo político limitado, un nivel

¹¹ Citado en (Antoszewski, 2014)original de (Linz, 1995)

de ideologización relativamente bajo, no se postula la movilización política de la sociedad y el poder del individuo o del grupo que gobierna, por lo general, es poco definido en el sentido formal (Antoszewski, 2014).

Los gobernantes tratan de controlar únicamente las estructuras públicas y no aspiran al mismo tiempo a la omnipotencia sobre la sociedad. El poder autoritario de costumbre se satisface solo con tener el poder, y el objetivo de su aspiración es únicamente gobernar en sentido político. Este control se impone por la fuerza, no se somete al control público y es poco claro el marco legal en el que funciona. Existe un importante rasgo que puede llegar a ser un culto al líder y procura una política de seguridad pública, de Orden público, fuertemente represiva, lo que hace que el ejército y las policías jueguen un importante papel en el sistema (Antoszewski, 2014).

El concepto y sistema de seguridad considera el Orden público nuevamente centrado en el Estado, el *estatus quo*, y como tranquilidad del Estado para actuar. La falta o debilidad de marcos normativos, así como la presencia del jefe político como cabeza de la jerarquía policial, recuerda los conceptos de Orden público pre liberales. Esta regresión tendrá importantes implicaciones en el mundo y sobre todo en Estados emergentes.

El derecho penal del enemigo

Luego de los autoritarismos del siglo XX, la renovación en la democracia en Latinoamérica trajo consigo un importante cambio en la manera de concebir el Orden Público, no obstante también se conformó una significativa resistencia a dejar los sistemas de control social basado en la represión y el Orden público cuyo centro es el Estado. Así surgen nuevas visiones con sustento más democrático, que mueven su centro hacia la ciudadanía aunque todavía con un importante componente de actuación estatal, de baja socialización y encaminado a resolver más los problemas de legitimidad y funcionalidad del Estado, que los problemas de seguridad de las personas. Uno de estos modelos novedosos es el derecho penal del enemigo. El derecho penal del enemigo es un concepto acuñado por

Günter Jakobs en 1985 para designar una corriente del derecho que pone de manifiesto un derecho especial para aquellos trasgresores de la ley, en oposición a aquellos que no la trasgreden y que mantienen una categoría de ciudadanos plenos en el disfrute de sus derechos (Polaino-Orts, 2013). El derecho penal del enemigo hace esta primera dicotomía entre los trasgresores de la ley, hay quienes “orientan su conducta por la norma aunque puedan llegar a infringir de manera incidental (personas en Derecho) y aquellos otros (enemigos) que –luego de infringir la norma- siguen representando un impedimento para el desarrollo personal y social de los demás. Para estos últimos hay un cuerpo articulado del derecho, diferente del de los ciudadanos” (Polaino-Orts, 2013).

Como principales características que Jakobs distingue de este derecho especial están

a) Adelantamiento de la punibilidad, se cambia la perspectiva del análisis del delito, no se estudia más el delito en retrospectiva, es decir el delito ya cometido sino en una lógica prospectiva, el delito que se va a cometer. Las categorías de crimen organizado en los códigos penales tienen este elemento muy presente, se castiga el potencial de delitos que se pudieran cometer en conjunto, su mayor impacto y su mayor alcance, castigando la simple asociación.

b) Ausencia de una reducción proporcional de la penalidad. El castigo se aplica de manera completa sobre el delito por consumarse como del ya consumado. Las categorías como la ya mencionada, las gradualidades como la tentativa se castigan suponiendo ya “una perfecta afección del bien jurídico protegido”.

c) Cambio de los fines del ordenamiento penal. El diseño de leyes, o el acto legislativo cambia sus fines primigenios, de ser proyectora o de tutela, a una legislación de lucha o combate de la delincuencia, asignándole a esta una mayor peligrosidad y una afectación mayor a los intereses de la sociedad (Polaino-Orts, 2013).

Como puede advertirse esta calidad de combate o guerra no admite una visión de la seguridad y la justicia restauradora del tejido social, sino de limpieza, extirpamiento de los enemigos. Prevalecen aquí las categorías básicas de la consideración del infractor o delincuente, como un enemigo del contrato social que lo pone en riesgo y es menester aislarlo.

Este derecho particular ha traído consigo un sistema de legislaciones específicas en los diferentes países donde ha sido asumida como política de combate al crimen, áreas grises de operación policial, casos de excepción, declaratorias de emergencia y otros dispositivos operativos y legales que por lo general conllevan reducciones importantes en los derechos de los inculcados y sospechosos dada su categoría especial que los introduce en el derecho del enemigo.

El derecho penal del enemigo se ha asumido en algunos países como medio para enfrentar graves crisis de seguridad nacional, es decir para enfrentar riesgos de vulneración del Estado y sus elementos constitutivos, como los son el terrorismo, crisis de gobernabilidad o acción del crimen, que pone en riesgo la soberanía, el territorio, los recursos estratégicos o las instituciones. No obstante es fácil confundir estas afectaciones con las de seguridad pública, que idealmente buscaría la protección de las personas.

Así, la institucionalización de derecho penal de enemigo supone un subsidio a la ineffectividad del aparato de seguridad, para enfrentar amenazas y crisis con el marco legal propio de los estados nacionales modernos, creando para ello un derecho especial, que facilita la acción del Estado en situación de mayor facilidad, con menor observancia de derechos, mayor discrecionalidad, menos controles, etc. Esto es, vulnerando uno de los principios básicos del Estado de derecho, leyes que limiten el poder del Estado.

Conclusiones

Lo que se postula aquí es que se han orientado políticas y estrategias para la mejora de las organizaciones de seguridad desde el punto de vista de las teorías de la elección racional,

es decir como si el funcionamiento de dichas organizaciones dependieran únicamente de la voluntad y elecciones racionales que los agentes de la ley hacen día a día, y por ello las soluciones se orientan primordialmente hacia quienes toman esas decisiones, es decir los policías. En contraparte si se analiza el comportamiento de los elementos policiales desde la construcción de las estructuras informales e instituciones de la organizaciones en las que están insertos, y sus profundos basamentos conceptuales, se encontrará que hay una beta grande de explicaciones posibles para explicar el comportamiento de las corporaciones y más aún para orientar sus acciones y resultados a los que aspira la sociedad, más allá de la voluntad o conveniencia de los agentes.

Así pues las categorías o lentes con lo que se propone observar la investigación son:

a) Que los individuos en las organizaciones asumen roles que están definidos y prescriben el comportamiento de cada persona dependiendo de las circunstancias;

b) Que estos roles se construyen por las estructuras e instituciones formales que la organización propone, pero también por las estructuras e instituciones que se crean a partir de las incertidumbres que dejan la falta de calidad en las reglas formales y que son los roles definidos por las reglas formales e informales; y

c) Que los individuos calculan lo que deben hacer para satisfacer a la organización, tanto atendiendo a sus reglas formales como las informales.

Partiendo de esto se propone que se rastreen las bases teóricas de los conjuntos de reglas formales e informales de la organización policial. En este capítulo se revisaron únicamente las bases teóricas conceptuales de Estado de derecho y de Orden público que se considera son las que alimentan de manera más importante a las formas de concebir y orientar el trabajo de la seguridad pública, no solo en las políticas públicas o en la leyes sino en la concepción misma del ser y hacer de la seguridad pública y sus agentes.

Del Estado de derecho se advirtió un desarrollo que pasa desde su concepción moderna, que asume como función principal su propia protección y el sostenimiento de sus organizaciones, hasta el Estado de derecho pleno, que es el que centra su actuación en los derechos de las personas. Igualmente en el Orden público se identificó una vertiente de desarrollo que, a pesar de tener una vinculación fuerte con el Estado, ya que la seguridad es su función fundante, sigue un desarrollo independiente que prácticamente está fincado sobre las ideas más incipientes del Estado de derecho. Así pues, esta diferencia en el desarrollo del Estado de derecho y el Orden público son fuertes bases para definir los modos en que se entiende la policía y el servicio y función de seguridad pública, pues aquellas organizaciones que consideren su actuar en el marco del Estado de derecho, tendrán ciertas premisas que cumplir; y quienes se asuman desde los conceptos de Orden público, atenderán a otros muy diferentes. Al observar estos desarrollos bajo la perspectiva propuesta al principio del capítulo, con el neo institucionalismo, se inferiría que hay una coincidencia directa en las instituciones formales e informales de las policías, con los grandes conceptos aquí abordados, y, aunque esto se ha evidenciado por ahora de manera muy genérica, en los siguientes capítulos se ira aterrizando esta influencia en el actuar cotidiano de las organizaciones policiales.

CAPÍTULO II. CONTEXTO DE LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD EN LATINOAMÉRICA Y MÉXICO

Los grandes conceptos que hasta ahora se han presentado en el capítulo precedente sirven como marco para el análisis en las instituciones que se han creado en las organizaciones de seguridad en México y Latinoamérica. No obstante, estos conceptos y su desarrollo, explicarían solo de forma muy general algunas actitudes y formas de actuar de las policías. Orden público y Estado de derecho han tenido un desarrollo muy específico y una forma de apropiarse en los sistemas y gobiernos en México. Este desarrollo y apropiación no se han hecho de forma inconexa con el resto de Latinoamérica. De ahí la necesidad de hacer un recorrido de las grandes definiciones de Estado de derecho y Orden público y la forma en que se han aterrizado en políticas específicas en Latinoamérica, para que sean distinguibles las influencias que han ejercido estas formas de entender y operar la seguridad pública sobre todo en el siglo XX, para finalmente identificar cómo se caracterizó en México el orden y la seguridad pública en sus políticas y en sus organizaciones. Se trata de identificar cómo esto se ha aterrizado en leyes, estructuras, formas y reglas formales, evidenciando que estas formas se han acumulado y constituyen la base fundamental de las organizaciones e instituciones de seguridad pública que hoy funcionan en el país, y que han seguido una historia y una evolución propia, que a la postre, podrían ya no concordar con el concepto y las expectativas que se tienen de un Estado de derecho, que sienta sus bases en la protección de los derechos de las personas bajo su cuidado.

Debilidades estructurales del Estado Latinoamericano

En este primer apartado de este capítulo se analizan las categorías del Estado anómico de Peter Waldman, buscando identificarlas, si es el caso, en las instituciones actuales de los

Estados Latinoamericanos y propiamente en México, en sus estructuras nacionales, subnacionales y locales. La fortaleza o debilidad de estos constructos estatales se derivan importantes influencias en los diseños institucionales de las corporaciones de seguridad pública en la región, por ello es pertinente su análisis en este trabajo.

Los Estados militares en Latinoamérica del siglo XX, los fuertes sistemas de dominación postrevolucionarios, así como su intervención en prácticamente todo ámbito social, como regulador o con prácticas francamente intervencionistas, así como el papel como principal agente económico, construyeron una imagen del Estado todopoderoso en esta región. “A pesar de todo las apariencias engañaban” (Waldman, 2003).

Peter Waldman ofrece una teoría respecto de la debilidad de los Estados Latinoamericanos analizando su efectividad en los rubros monopólicos del Estado, más que en las funciones autoimpuestas de los mismos. Estas funciones únicas del Estado son la exacción y la coacción, es decir el cobro de impuestos y el uso legítimo de la fuerza. En ambos casos el análisis lleva a señalar que en Latinoamérica en su gran generalidad prevalecen Estados débiles (o Estados anómicos). Primeramente en el cobro de impuestos, es bien conocida en Latinoamérica la incapacidad de los gobiernos para cobrar impuestos, a pesar del bajo porcentaje que se paga en la región en comparación con otros países, múltiples medidas de evasión pasan por encima de la acción recaudatoria del Estado, y más aún esta se incentiva cuando se condonan adeudos junto con los cambios de administración. Otra vía, la que menciona Waldman, es la evasión vía la transferencia de capitales a bancos extranjeros, que luego el gobierno legitima con promesas de condonaciones si el dinero es repatriado.

Tabla 2. Comparativo de ingresos tributarios

	1990			2010		
	México	ALC	OCDE	México	ALC	OCDE
Recaudación total (%PIB)	15.8	13.9	33.0	18.8	19.4	33.8
Imp. s/ bienes y servicios	8.7 (55.3)	7.1 (53.0)	10.4 (33.0)	9.9 (52.6)	9.9 (52.1)	11.0 (33.1)
- <i>Impuestos generales</i> <i>(IVA e imp. s/ las ventas)</i>	3.3 (20.8)	3.3 (21.6)	5.9 (18.1)	3.9 (20.5)	6.7 (34.7)	6.9 (20.5)
- <i>Imp. Específicos</i>	5.4 (34.0)	3.5 (29.9)	4.1 (13.2)	5.9 (31.2)	3.0 (16.5)	3.5 (10.8)
> <i>Derechos s/ prod. Hidrocarburos</i>	3.2 (20.5)			4.9 (26.2)		
Imp. s/ rentas y utilidades	4.3 (27.1)	3.2 (21.9)	12.5 (37.1)	5.2 (27.8)	4.8 (25.5)	11.3 (33.2)
Contribuciones de la Seguridad Social	2.1 (13.4)	2.5 (16.2)	7.6 (22.0)	2.9 (15.4)	3.6 (17.2)	9.1 (26.4)
Imp. s/ la propiedad	0.2 (1.5)	0.7 (4.5)	1.8 (5.7)	0.3 (1.6)	0.8 (3.5)	1.8 (5.4)

Datos entre paréntesis en % de recaudación total

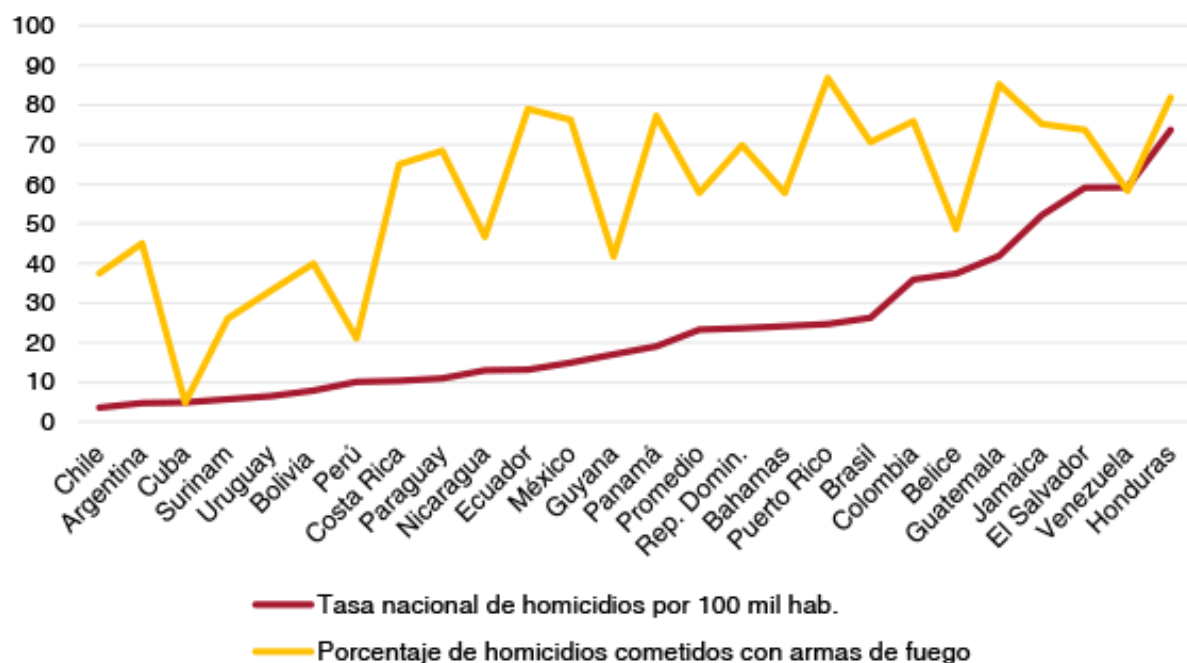
Fuente: (OCDE)

El monopolio del uso de la fuerza tampoco presenta buenos reportes. En la región persisten los grupos armados, que ejercen la violencia como medio de demanda social, o que dominan poblaciones enteras por vía del terror o de un ejercicio real de la fuerza; la crisis actual de inseguridad que viven muchos países de América Latina ha crecido la demanda de la legalización de la portación de armas de fuego y se suscitan con frecuencia actos de justicia propia mano. Así pues, estos Estados no cumplen con los mínimos de efectividad a saber garantizar el monopolio en el uso de la fuerza y el cobro de impuestos. Esto es, no puede mantener o restaurar la soberanía por los medios que le confieren sus poderes legítimos. Más aun ha sido incapaz de reservar para sí mismo estos poderes sobre distintos grupos e individuos que las disputan (Waldman, 2003).

Una métrica que habla de la pérdida del monopolio en el uso de la fuerza por parte del Estado es el incremento de homicidios y su relación con la posesión de armas de fuego entre los ciudadanos. La siguiente gráfica muestra cómo hay una relación entre ambos

fenómenos, aunque no es una demostración plena de esta pérdida del uso exclusivo de la fuerza por parte del Estado, si es un síntoma evidente.

Gráfico 1. Relación entre la tasa nacional de homicidios y los homicidios cometidos con armas de fuego



(*) Promedio de los datos correspondientes a las tasas nacionales de homicidio por cada 100.000 habitantes de 2007-2012, o último año disponible.

(**) Promedio de los datos correspondientes a las tasas nacionales de homicidios cometidos por armas de fuego por cada 100.000 habitantes de 2007-2012, o último año disponible. No hay datos correspondientes a Haití.

Fuente: (Sanjurjo, 2016) disponible: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/dt1-2016-sanjurjo-influencia-posesion-civil-armas-fuego-tasas-homicidio-latinoamerica-caribe

Esta debilidad dice Waldman...

...tienen como trasfondo la incapacidad estatal de hacer cumplir por todos las leyes y los decretos y no solo promulgarlos. En el ámbito legal es donde más claramente se manifiesta que en muchos Estados latinoamericanos la estatalidad nunca ha sido realizada: empezando por las constituciones cuya letra y

espíritu se infringen permanentemente, pasando por las leyes con frecuentes deficiencias técnicas, contempladas por los ciudadanos en principio con desconfianza y aplicadas por las autoridades administrativas de manera selectiva y arbitraria, hasta los jueces y tribunales no siempre accesibles para el ciudadano corriente y considerados corruptos en general (Waldman, 2003).

La imposibilidad de hacer cumplir se manifiesta tanto hacia los grupos y los individuos como al interior mismo de la estructura de gobierno. En efecto, los funcionarios públicos de Estados débiles son los primeros en quebrantar la ley (Waldman, 2003). Por todo lo anterior estos Estados están contruidos con bases formales que impiden que se niegue la existencia de un Estado en sus respectivos territorios, no obstante esta formalidad opera únicamente en el imaginario, garantizándole una imagen de estabilidad, así, “en los hechos sí existe una estatalidad formal e institucionalmente asegurada, pero cuyo contenido no es lo que promete” (Waldman, 2003). No cumple de hecho con las características que en el primer capítulo se mencionaron como las propias de un Estado de derecho de siglo XXI.

Siguiendo con las tesis de Waldman se definen los rasgos distintivos de estos Estados anómicos

1. No ofrece ningún marco de orden para su comportamiento en el ámbito público, sino que más bien una fuente de desorden. Como ya se apuntaba la falta de seguridad jurídica por la arbitrariedad y discrecionalidad en la aplicación de la ley, genera confusión y dudas, así ese marco de actuación es difuso y ocasión de desorden.

2. Pretende regular ámbitos sociales y comportamientos que ocupa ficticiamente y que no está en condiciones de dominar y controlar efectivamente. La debilidad del Estado le lleva a ignorar o a ser incapaz de ocupar muchos espacios públicos, la ausencia del Estado en estos espacios invita a grupos de todo tipo a rivalizar por el control de los espacios y a imponer sus reglas. Nuevamente hay

confusión en el ciudadano que debe decidir entre cumplir las leyes del Estado o las particulares de los grupos de poder de facto.

3. Los funcionarios administrativos, policiales y jueces son causa de continuas irritaciones, temores y demandas de inseguridad de los ciudadanos, ya que no cumplen con las leyes formales. Las facultades y poderes de los funcionarios no pocas veces son usados con fines particulares frente a los que el ciudadano tiene pocas vías para defenderse. Aunque los mecanismos para la defensa se han diversificado aun es una constante el abuso y la arbitrariedad de muchos funcionarios lo que le resta poder al Estado.

4. El Estado carece de legitimación elemental. Dado que no está en condiciones de satisfacer la necesidad básica de seguridad, visible en su incapacidad de hacer cumplir la ley, el contrato social pierde validez y con ello la legitimación de ese Estado y sus acciones. Como se ha advertido en el primer capítulo citando a los grandes clásicos de la literatura sobre el Estado, la función más elemental del mismo es la seguridad, sin ella carece de sentido una estructura y una burocracia al servicio de la soberanía.

Así, estos Estados generan mayor confusión cuando en el discurso mantienen su papel de regulador del comportamiento, pero de facto carecen del alcance o la posibilidad real de hacerlo, aun dentro de sus propias filas, y por ello son importante fuente de desorden, más que los gobernados que buscan romper la ley conscientemente.

Las políticas y visiones de la seguridad y el Orden público en las instituciones de México y Latinoamérica.

El Orden público en la política hemisférica de seguridad y orden de EUA

Un componente vital en el desarrollo del Orden público en México y Latinoamérica es el desarrollo de las instituciones militares y policiales de esta región en el siglo XX. De las

concepciones emanadas de la lucha hemisférica de la segunda mitad del siglo XX se desprenden importantes influencias en los diseños institucionales y la consideración moderna del orden y la seguridad pública de casi todos los países del continente. En muchos casos siguen siendo los criterios prevalentes en el discurso oficial y de opinión pública con los que se abordan las cuestiones de seguridad. El ejército tiene un papel clave en el desarrollo de los países del tercer mundo. Las doctrinas militares de finales del siglo XX (de inspiración estadounidense sobre todo¹²), advierten la actuación política del ejército en estados nacientes o en reordenamiento, sobretodo en América.

Estados Unidos trazó un programa de seguridad en todo el continente que mantuviera lejanas las guerras que habían acontecido en Europa en la primera mitad del siglo XX. Este programa incluyó el aprovisionamiento, casi en exclusiva, de equipo y armamento militar a los países de Latinoamérica. Luego de la década de 1940, la agenda de seguridad hemisférica (que consideraba amenazas únicamente externas al continente) se convierte en una agenda de *seguridad intercontinental*, que reconoce amenazas provenientes del interior del continente, como la revolución Cubana, que culminó instaurando un gobierno pro soviético y la derivada crisis de los misiles de 1962. El apoyo de los E.U. hacia los países del continente cambia radicalmente para transformarse, de protección a ataques del exterior, a la protección contra la insurgencia comunista proveniente de la misma población (Heller, 1980).

Los apoyos militares a Latinoamérica son cambiados por armas contrainsurgentes y entrenamientos contra guerra de guerrillas, tácticas de guerra psicológica, propaganda, espionaje, etc. Se apoyan y crean órganos de contrainteligencia y de policía política¹³.

¹² Samuel Huntington fue una influencia fuerte en estas concepciones, sus teorías no consideraban la temporalidad del conflicto no armado entre las potencias mundiales y su lucha por el dominio de poder político y económico del planeta.

¹³ La SIDE bajo control de la dictadura desde 1976 con Jorge Rafael Videla en Argentina. Además interactuaba con los servicios de inteligencia militar de Ejército, Fuerza Aérea, Armada, Policía Federal, Provinciales y Grupo de tareas. Esta regulación únicamente en contra del enemigo político, se manifestó antes y durante la Guerra de Malvinas.

La DINA bajo la dictadura militar de Augusto Pinochet en Chile (de 1973 a 1977)

El gobierno estadounidense comenzó a apoyar, cuando no instauró, gobiernos militares, que mantuvieran el orden, que garanticen los intereses económicos de las empresas norteamericanas y sobretodo que impidan por todos los medios el avance de la insurgencia comunista en el territorio continental. Esta es la Doctrina Truman de 1947: Consistía en dar apoyo a “pueblos libres que están resistiendo los intentos de subyugación por minorías armadas o por presiones exteriores” (Beschloss, 2006), ya que estos regímenes representaban una amenaza a la paz internacional y la seguridad nacional de los Estados Unidos. Así, cualquier movimiento con alguna señal de izquierda era considerado un riesgo a la seguridad intercontinental, susceptible de ser perseguido. La fusión militar/poder civil en los gobiernos fue un medio efectivo de desarrollo para el tercer mundo según la doctrina militar de E.U. Los regímenes militares autoritarios, dice esta doctrina, tienen como ventajas:

- a) Garantizan la seguridad intercontinental
- b) Garantizan el orden interno frente a la subversión y la insurrección
- c) Participan más decididamente en la transformación política y económica locales (Heller, 1980).

Así el aumento de los cuerpos paramilitares son factor de desarrollo, continúa la Doctrina Truman, por que proveen en sus países:

- 1. Estabilidad de la política
- 2. Capacidad de gobernar
- 3. Minimización de las oposiciones
- 4. Mejora la capacidad del Gobierno para maniobrar

La CNI del mismo gobierno, Chile (13 agosto de 1977 a 1990)

El DAS en Colombia (de 1954 a 2011)

G2 en Guatemala desde 1954

La DFS, que protagonizó la represión política en México desde 1947 y la "guerra sucia" mexicana de los años 60 y 70.

La "Oficina de Seguridad Nacional" (OSN) fue la policía secreta de la familia Somoza en Nicaragua.

El SIN, durante la presidencia de Alberto Fujimori en el Perú.

el DINI, nuevo servicio de inteligencia del Perú. Por mencionar algunas

5. Disminuye estadísticamente la corrupción, la incompetencia y la incapacidad de gestión (Heller, 1980).

Estas nociones configuraron la identidad militar y policial de la época. La eficacia como medio desarrollador para los países del tercer mundo, a costa de los derechos de los disidentes, y en favor del Estado y sus círculos de interés, es el centro de gravedad de la acción militar/policial, que se remite a la protección de las instituciones del Estado para justificarse. De esta concepción de la seguridad surgen la Escuela de las Américas y la Academia Interamericana de Policía, fundadas y operadas por agencias gubernamentales de E.U. En dichas instituciones se formaron mandos militares, policiales y de contraespionaje de prácticamente todos los países de Latinoamérica. Esta política hemisférica y el entrenamiento por el que pasaron más de 60 mil militares, policías y funcionarios gubernamentales, marcaron decididamente la idiosincrasia y diseño institucional de las policías estos países.

La seguridad pública latinoamericana

Como puede verse esta política hemisférica supone un retroceso al más elemental de los conceptos de Orden público. El libro *La Charola* de Sergio Aguayo, que relata la historia de los servicios secretos de inteligencia en México, describe cómo un agente de inteligencia mexicano de la década de 1970 escribía convencido sobre la “importantísima utilidad de nuestro departamento... pues por investigaciones de esta oficina y por la revolucionaria investigación de los agentes confidenciales... agraristas y pueblos considerados como salvajes han vuelto a la consideración de la vida civilizada...” (Aguayo Quezada, 2001) Así mismo, al relatar el trabajo de la dirección Federal de Seguridad señala que “Los agentes dedicaban la mayor parte del tiempo al espionaje político de los opositores al régimen y de los enemigos que tenía el jefe del ejecutivo al interior del Partido Revolucionario Institucional” (Aguayo Quezada, 2001). Estas citas tratan específicamente sobre aparatos de inteligencia, inmersos en las organizaciones de seguridad pública, haciendo del trabajo de contraespionaje considerado entonces como una más de las funciones del trabajo policial.

Estas características propias de los regímenes autoritarios de Latinoamérica, y lo anteriormente expuesto conforman aunque no uniformemente, la actualización del concepto de Orden público. El Orden público así considerado, y formulado como el ser y que hacer de la seguridad pública, constituye la piedra angular de la seguridad. Así pues, la historia de la seguridad pública en México y Latinoamérica, remite inmediatamente a los servicios de policía política, y a una policía represiva. Es decir, el concepto de Orden público define a la seguridad pública y determina el perfil de policía que se necesita para el cumplimiento de los fines últimos, a saber, la instauración y mantenimiento a toda costa del Orden público. La seguridad pública tiene entonces estas características (Alfaro, 2000):

- a. La indefinición entre el trabajo de seguridad pública y protección al régimen (policía política)
- b. Un muy amplio margen de actuación soportado desde el diseño legal (por ejemplo evidente en el delito de disolución social)
- c. El hermetismo y opacidad en el trabajo policial
- d. La consideración de que los agentes del servicio de seguridad pública se encuentran en un estado de excepción para la ley y la justicia.
- e. Una rendición de cuentas vertical
- f. Una muy estrecha relación con el poder público y una lejana con la sociedad
- g. Una jerarquía de mando vertical que inicia en el ejecutivo
- h. Baja o nula institucionalización, se trabaja para el grupo en turno

Las categorías de Orden público pueden encontrarse tergiversadas aquí. Bajo estas primicias el Orden público y la seguridad pública son ante todo un servicio de protección al régimen, que no al Estado y sus elementos constitutivos y menos aún a la personas su integridad y su propiedad, igualmente se define el enemigo como el contrario a este régimen, y se le considera de forma coyuntural dada la no institucionalidad del régimen dado por quien es el gobernante y no por su investidura o las organizaciones del gobierno, así mismo el castigo, con el cual se disuade o controla, carece de previsiones normativas y

estas solo funcionan como facilitadores dada la imposibilidad de legalidad en los procesos de juicio y castigo que están en manos de los elementos del orden.

La policía ha recibido desde hace algunos años el mensaje de que a situaciones especiales medidas extremas. La posibilidad de aplicar el derecho especial del enemigo (del que se habló en el capítulo I) en situaciones cotidianas, que suponen dificultad por el número de controles (un excesivo formalismo, hecho para contener a los agentes) les permite salidas fáciles.

Reformas latinoamericanas en el proceso penal y derechos humanos

A finales del siglo XX y principios del XXI en Latinoamérica se discute a nivel académico la reforma de los procedimientos penales de todos los países de la región. Existe un consenso más o menos consistente entre los académicos respecto a la necesidad de esta reforma a la que se suman otros factores como:

- a. La ya cada vez menos vigente herencia institucional de la Colonia
- b. Similares debilidades institucionales como las que se describen más arriba en el Estado anómico
- c. Problemas comunes del desarrollo económico
- d. Los gobiernos autoritarios que dominaron la región durante décadas y su herencia de disociación con la sociedad
- e. La permanencia de conflictos armados
- f. Nuevos fenómenos delictivos como el terrorismo, narcotráfico y criminalidad internacional que demandan respuesta
- g. Cierta condicionamiento a dar una respuesta penal ante el incremento de los índices de inseguridad ciudadana
- h. La diversidad cultural de las poblaciones que habitan en la región, entre otros (Binder, 2004)

Superada la etapa de los regímenes militares y de los gobiernos de fuerte control social, se abre la posibilidad para que Latinoamérica comience un desarrollo democratizador en todas sus esferas. El procedimiento penal no podía ser la excepción. Tras diversas iniciativas nacionales (Guatemala y Argentina) la discusión regional gira en torno a un modelo que sustituya al viejo modelo inquisitivo heredado de la Colonia. En tal modelo el juez tiene un papel protagónico, concentra las funciones de investigación y juzgador, la parte acusada tiene la carga de la prueba, esto es, se practica el principio de culpabilidad, y el proceso se lleva a cabo sobre todo de manera escrita en el que las partes difícilmente interactúan entre si y menos aún con la autoridad jurisdiccional. El proyecto recibió apoyo económico del Departamento de Estado de los E.U. por medio de la Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID). El nuevo sistema contó con características comunes en la mayoría de los países de América Latina:

- a) Que el procedimiento se rige por la oralidad, la inmediación y la publicidad
- b) Existe un mayor grado de legitimidad, que está vinculado a la procedencia de las autoridades, así como al reconocimiento y aceptación por parte de la comunidad
- c) Mayor grado de eficacia en la solución de conflictos
- d) Promueve la conciliación y la composición del conflicto
- e) Tiene como fuente la costumbre (Tomados de (Oré Guardia, 2014))

El nuevo modelo procesal promovido por la reforma en Latinoamérica resalta precisamente los principios de oralidad, publicidad, celeridad, concentración e inmediación que cumplen un papel central en la solución de los conflictos en las comunidades nativas y otorgan un mayor grado de legitimidad a las decisiones de sus autoridades (Oré Guardia, 2014).

Así, este proceso se sigue en la región de una manera casi homologada, donde además se llevan actualmente sistemas de medición y corrección de las implementaciones de estas reformas en los diferentes países y se aprende de las implementaciones homólogas.

Tabla 3. Reformas procesales penales en Latinoamérica

Reformas procesales penales en Latinoamérica	
Guatemala	1994
Argentina	1998
Costa Rica	1998
Bolivia	2000
Chile	2000
Paraguay	2000
Ecuador	2001
Honduras	2002
Nicaragua	2002
Rep. Dominicana	2004
Colombia	2005
Perú	2006
El Salvador	2008
México	2008
Panamá	2011
Venezuela	2013

Fuente: CEJA

El objetivo central del nuevo modelo es garantizar los derechos de los imputados, siguiendo las bases de garantismo de Luigi Ferrajoli frente a las acciones con las que tradicionalmente el Estado subsidiaba la ineffectividad del sistema vigente y sus agentes, por medio casi siempre de una aplicación del derecho penal del enemigo. Aparejado a este objetivo se pueden identificar los siguientes fines específicos:

- a. Perseguir y sancionar la criminalidad grave. Esto es posible gracias a la implementación de mecanismos de selección de los casos que no deben ingresar al aparato judicial, por su menor gravedad o porque sólo

entorpecen la labor de los órganos de investigación, incrementando innecesariamente la carga procesal

- b. Mejorar la calidad de las decisiones de los órganos judiciales. Finalidad que se pretende alcanzar con la implementación de una nueva metodología de trabajo que privilegia la oralidad, la intermediación y la contradicción
- c. Ampliar el ámbito de protección a la víctima: Con la implementación de programas de justicia restaurativa y de reparación integral efectiva.
- d. Lograr mayor confianza pública en las instituciones penales, como efecto derivado de la consecución de los anteriores objetivos (Oré Guardia, 2014).

La apuesta por el modelo acusatorio en la región obedece al convencimiento de que posee herramientas más idóneas, menos costosas y más eficientes para resolver un conflicto penal que el modelo inquisitivo o mixto, que si bien puede ser efectivo, no provee seguridad legal pues puede ser arbitrario, además de oneroso y sin un respeto central en los derechos de los involucrados, al menos en los hechos.

Reforma constitucional en materia de seguridad y justicia en México

En 2008 se aprobó una nueva legislación en materia de seguridad pública y procuración de justicia que cambió todo el sistema penal en México. Esta nueva legislación se formó de dos grupos de iniciativas altamente diferenciadas e incluso hasta contrapuestas, que se conciliaron en una sola reforma por la vía de la negociación política en la Cámara de Diputados. Esta reforma responde a necesidades evidentes en actores distintos y en momentos diferentes (García Ramírez, 2009).

La primer postura o enfoque del derecho penal en la reforma es el garantismo, postulado por los partidarios del respeto irrestricto a los derechos humanos consagrados en la constitución, así como de los tratados internacionales suscritos y aprobados, que por vía de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de mayo de 2011, quedan automáticamente reconocidos junto al catálogo de derechos constitucionales. El

medio de consecución es la reforma del sistema de justicia, para cambiar las formas procedimentales del sistema penal mixto con clara tendencia inquisitiva al sistema penal acusatorio adversarial. Un primer intento de reforma fue presentada en 2004 por el Presidente Vicente Fox pero fue rechazada en el Congreso. Un grupo de ciudadanos recogió y enriqueció esta iniciativa y la presentó en 2007 a un grupo de diputados quienes asumieron el compromiso personal de llevarla a discusión al congreso. La iniciativa de este grupo de ciudadanos planteaba un cambio en la concepción del modelo de justicia, dirigiéndola al ofendido en lugar de al Estado, instituyendo en los procedimientos cotidianos el principio de inocencia, racionalizando la prisión preventiva, transparentando los juicios y proveyendo las más amplias garantías para el inculpado, a la vez de una protección institucional para el ofendido o víctima. En este nuevo sistema la seguridad preventiva fue puesta en un lugar privilegiado, con más y mayores atribuciones, definiendo su identidad más allá de las formalidades del proceso penal (Hernández, 2009).

En la postura contraria está la segunda iniciativa en torno a la cual se unieron otras más. Propuesta por el Presidente Felipe Calderón, responde a lo que en su mandato se consideró la principal tarea del gobierno, la guerra contra el crimen organizado. Así, considera que ciertas categorías de delitos y delincuentes deben tener un trato especial y de emergencia, lo que se traduce en disminución del goce de sus derechos, mayor discrecionalidad del gobierno para actuar y disminución de procesos de garantía, contrapesos y vigilancia en la tarea de seguridad pública (heredado también de principios muy similares en la reforma planteada por el Presidente Fox). La iniciativa incluía, ampliación del término constitucional de detención, cateos, detenciones e intervención de comunicaciones sin necesidad de órdenes judiciales, infiltraciones al crimen organizado con control exclusivo de la PGR, sin capacidad del Congreso de la Unión para controlar estas acciones o del Poder Judicial, la disolución de los cuerpos de policía municipal y la integración de una policía única estatal con mando federal cuando fuera necesario, entre otras. La figura del arraigo consagrado en el artículo 16 de la constitución, así como la prisión preventiva (art 18 y 19) son ejemplos de logros de este enfoque en la reforma (Hernández, 2009) y (García Ramírez, 2009).

Como puede verse la reforma en materia de justicia penal y seguridad pública de 2008 está significativamente inspirada en una política de ampliación de garantías para los involucrados en los procedimientos penales, y por otro lado la parte de seguridad está evidentemente sustentada en lo que ya se ha discutido más arriba y que se ha definido como derecho penal del enemigo.

Estas dos posturas no solo coexisten en la reforma penal sino en todo el marco jurídico penal mexicano. Así, es clara la ausencia de una coherencia (o política criminológica) en la elaboración de leyes, al tiempo que este marco regulatorio figura como la piedra de toque de toda la política criminológica del país.

La reforma posee mayormente conceptos y criterios del garantismo y entró en vigor en todo el territorio nacional en 2016. En el nuevo marco se distinguen dos grandes ámbitos de actuación, bien definidos, para la policía

- En el nuevo Sistema de Seguridad Pública y
- En el Sistema Penal Acusatorio Adversarial

Ambos elementos sin embargo no desconectados, incluso forman parte del mismo concepto de Seguridad Pública, pues en el mismo texto del reformado artículo 21 constitucional se indica: “La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas...”

La misma reforma detalla las funciones de la seguridad pública:

1. Investigación preventiva
2. Investigación persecutoria
3. Evitar un delito
4. Esclarecer los hechos
5. Identificar al sujeto activo

6. Reparar el daño a la víctima

El artículo 21 constitucional, contiene la facultad de investigación de la policía y el Ministerio Público, los dos coadyuvan con el mismo estándar investigativo en dicha facultad, pero bajo la conducción y mando del segundo. Asimismo, este numeral contempla el ejercicio de la acción penal, tanto pública como privada, en el caso de esta última, la ley establecerá los casos en que procede.

El párrafo séptimo del artículo señalado, también contempla la aplicación de criterios de oportunidad para el ejercicio de la acción penal, los cuales quedarán establecidos en los códigos de procedimientos penales de cada entidad federativa. La información que aporte la policía desde la unidad de medidas cautelares es crucial para ello.

En el párrafo noveno, se establece lo que comprende la seguridad pública, la cual es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, y comprende:

- La prevención del delito
- La investigación del delito
- La persecución para hacerla efectiva.
- Así como la sanción de las infracciones administrativas en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala.

El párrafo antes citado, contempla de la misma manera la actuación de las instituciones de seguridad. Se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución.

Todo ello parece encuadrar perfectamente el trabajo policial, no obstante como se analizará más adelante, prevalecieron algunos criterios de las iniciativas que buscaban

ampliar las facilidades en el trabajo policial disminuyendo las garantías procesales para los inculcados, y que se reflejarán en las instituciones policiales.

Reforma en materia de derechos humanos

El final de la Segunda Guerra Mundial supone para los Estados Americanos un acercamiento y la institucionalización de relaciones con base en los derechos de las personas que no tenía precedente en el continente. No obstante el surgimiento de un Sistema Interamericano de Derechos Humanos debió esperar hasta 1969 con la proclama de la Convención Americana de Derechos Humanos, para hacerse realidad. Este sistema consiste en una serie de instrumentos de protección y garantía de derechos humanos, unos sistemas de contrapesos a los Estados parte, además de una Comisión y una Corte Interamericanas de Derechos Humanos. Bajo este sistema los Estados en parte se someten por voluntad propia a garantizar, proteger, promover y respetar los derechos humanos en sus propios territorios, recibir y acatar recomendaciones de la Comisión, sin poder vinculante y sentencias de la Corte, con carácter vinculante, de casos que en el propio Estado hayan vulnerado presuntamente derechos, y que ya hayan sido atendidas por últimas instancias jurisdiccionales.

Faltaba, sin embargo que en México la Constitución y las leyes se armonizaran plenamente con el paradigma de los derechos humanos. La reforma penal se encontraba en el período de *vacatio legis* permeando el espectro del derecho con discusiones de garantías y nuevos derechos. Así, una iniciativa para reformar la constitución y cambiar de fondo el paradigma de los derechos de las personas tomó forma en el interior de los órganos legislativos nacionales. La consideración general del periodo de la reforma constitucional (2010 -2011) señalaba que: Los derechos fundamentales de las personas constituyen en las democracias modernas la fuente de la legitimación estatal, esto es “supone que el sustento de la legitimidad del Estado reside en el reconocimiento de un conjunto de derechos que imponen límites y vínculos al poder político” (Carbonell, 2011).

Al mismo tiempo establecen, sobre las políticas públicas implementadas por el Estado, una garantía efectiva de que esos bienes jurídicos son observados.

La reforma Constitucional en materia de derechos humanos publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, constituye un recurso de aplicación ordinario en las tareas del Estado. Primeramente porque se reconocen los tratados internacionales en materia de derechos humanos, en una jerarquía equivalente a la constitucional. Así, las afectaciones hacia los derechos humanos (positivas y negativas) por programas, políticas públicas, acciones u omisiones del Estado Mexicano, ahora deben ser interpretadas de conformidad a la Constitución y los tratados mismos. En segundo lugar porque además “Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos”¹⁴.

La obligatoriedad de promover incluye todos los esfuerzos de que el Estado sea capaz para hacer del conocimiento de las personas, pues no lo obliga únicamente con sus ciudadanos sino con todos los individuos que en el territorio se encuentren, de sus derechos.

La obligación de respetar significa que el Estado —lo que incluye, a todos sus organismos y agentes, sea cual sea el nivel de gobierno en el que se encuentren y sea cual sea la forma de organización administrativa que adopten— debe abstenerse de hacer cualquier cosa que viole la integridad de los individuos, de los grupos sociales o ponga en riesgo sus libertades y derechos; lo anterior incluye el respeto del Estado hacia el uso de los recursos disponibles para que los sujetos de los derechos puedan satisfacer estos derechos por los medios que consideren más adecuados.

La obligación de proteger significa que el Estado debe adoptar medidas destinadas a evitar que otros agentes o sujetos violen los derechos fundamentales, lo que incluye mecanismos no solamente reactivos frente a las violaciones (como lo podría ser la creación de procesos jurisdiccionales o sistemas de tutela administrativa), sino también esquemas de carácter preventivo que eviten que agentes privados puedan hacerse con el control de los recursos necesarios para la realización de un derecho.

¹⁴ Artículo 1º párrafo tercero (como quedó luego de la reforma)

La obligación de cumplir o realizar significa que el Estado debe adoptar medidas activas, incluso acciones positivas en favor de grupos vulnerables, para que todos los sujetos de los derechos tengan la oportunidad de disfrutar de ellos cuando no puedan hacerlo por sí mismos (Carbonell M. , 2016).

Las políticas públicas en materia de seguridad y justicia entonces, no están exentas de este mandato, más allá de las voluntades e intenciones de las administraciones en turno. Sin embargo la naturaleza y tareas de estas organizaciones son complejas ya que se enfrentan a situaciones en las que concurren, por un lado, el derecho a la justicia de los ofendidos y, por otro, los derechos fundamentales de los imputados. El respeto a los derechos humanos en la actuación de la seguridad pública y la procuración de justicia es más que nunca un elemento importante para la ponderación del desempeño de las corporaciones de seguridad. Esta reforma constitucional, junto con la de seguridad y justicia, traen consigo nuevas aspiraciones para las organizaciones de policía y nuevos requerimientos en la función de la seguridad, que colisionan directamente con las instituciones creadas a partir de las concepciones tradicionales. Esto es especialmente evidente en la coexistencia de marcos normativos que, por un lado mantienen las instituciones del viejo orden y por otro impulsan nuevas, tratando de armonizarse con las reformas planteadas.

Marco normativo mexicano

Típicamente las policías en México tienen a las leyes como principal referente. Los referentes del ser y que hacer de la policía están contenidos en el marco legal desde la Constitución federal hasta los Bandos de policía y buen gobierno de los municipios y todo el demás cuerpo normativo de seguridad. Además este corpus que parecería un constructo sólido y coherente entre sí, no siempre lo es, y muchas veces tampoco es armónico con el resto de la legislación existente.

El artículo 21 constitucional, se actualiza por medio de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la Ley General por las Leyes Generales de Seguridad Pública de los Estados, las cuales son referente obligado (por mandato constitucional)

para el diseño de los reglamentos y bandos de policía y buen gobierno de los municipios. Esto constituye un marco de leyes orientadas a un mismo fin. Sin embargo la forma de prever y hacer realidad los cambios profundos en el país, y que tienen eco en las disposiciones constitucionales o en las decisiones jurisdiccionales, son menores, o se expresan únicamente de manera programática.

Por ejemplo, frente a la obligación que la Constitución refiere a todo servidor público respecto de hacer control difuso de la convencionalidad en el cumplimiento de sus facultades (de observar la mayor garantía de derechos humanos en general), en el marco legal de las policías se mantienen y acumulan las reglas restrictivas, que no permiten la toma de decisiones por parte del elemento policial o que lo hacen responsable de la toma de decisiones que no hayan venido directamente y por las vías debidas, de parte de la jerarquía. Esto es especialmente claro cuando en la Ley General del Sistema Nacional se enfatiza sobradamente que entre los criterios de permanencia o promoción se encuentra la disciplina y *la obediencia*, mientras se mantiene inmutable la fracción XIII, del apartado B, del artículo 123, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que señala que ante una separación del cargo de cualquier policía, incluso si es injustificada, “nunca procederá su reincorporación”, y como causal de separación del cargo, que se mantiene presente en los ordenamientos jurídicos de las policías, puede ser la indisciplina o la desobediencia a las ordenes giradas por la superioridad.

Es claro que el incentivo se encuentra del lado de la obediencia a los superiores en lugar de la obediencia a la ley, lo que sin duda colisiona directamente con los principios e intenciones de dos de las reformas más importantes de México en los últimos tiempos la de Seguridad y Justicia de 2008 y la de Derechos Humanos de 2011.

En el marco legal que rige y orienta a las policías priva el mismo escenario que en el debate público. Lugares comunes, modas, contradicciones y conceptos y estrategias poco reflexionadas o debatidas, y que responden a necesidades no vinculadas con la seguridad; como el mantenimiento del *status quo* del grupo en el poder, cuestiones electorales,

imagen de actores políticos, entre otras, han terminado por generar un ambiguo marco para definir el ser y que hacer de las corporaciones.

Por otro lado hay una importante confusión en las funciones de la policía uniformada, el Ministerio Público y el ejército. Esta confusión se ha profundizado por la nueva redacción del artículo 21 constitucional, y la política contra el crimen organizado instituida por el gobierno de Felipe Calderón y continuada por la actual administración.

Pero estas leyes están fincadas sobre conceptos todavía más básicos que es necesario comprender para identificar sus raíces argumentativas. Un ejemplo típico de cómo se materializa una consideración de primacía de la protección del Estado por encima de la del ciudadano es el fallo de la Suprema Corte de la Nación en la controversia constitucional 293/2011 en la que se señaló que existen restricciones constitucionales a los derechos humanos que son reconocidos por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos y ante una colisión de derechos signados en tratados y las restricciones constitucionales, deben prevalecer estas últimas.

El criterio se funda en que: La reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011 reformó artículo 1°, advirtiendo la supremacía de los derechos humanos sobre el marco jurídico mexicano y que este debe armonizarse con aquellos. Prevaleció en el texto del artículo que la constitución respeta todos los derechos humanos (antes decía garantías), salvo en las restricciones que la misma constitución disponga. Esta disposición se mantuvo considerando los contenidos del artículo 29 constitucional que señala restricciones al ejercicio de derechos y el mecanismo por el que se pueden suspender “En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto”, las cuales son en todo caso similares a las que el propio sistema interamericano tiene previstos.

No obstante, el contenido de la controversia señala (haciendo apología de este criterio formalista y minimalista del Estado de derecho) que, siendo los derechos humanos

integrados al núcleo de derechos constitucionales mediante el cumplimiento de formalismos que dicta la propia Constitución, estos se subordinan al documento nacional. A pesar de que la naturaleza y objeto del compromiso del Estado Mexicano para con el Sistema Interamericano de Derechos Humanos sea precisamente restar discrecionalidad de los Estados soberanos al reconocimiento de derechos, el criterio de la controversia apunta a que bastará con colocar una restricción a cualquier derecho en la Constitución, para que, por el mismo proceso formal por el que se adquirieron los nuevos derechos en la Carta Magna, se restrinjan, con la misma validez (Constitucional), con lo cual se mantienen el Estado de derecho. Bajo este criterio han prevalecido flagrantes violaciones sistemáticas a derechos humanos en el texto constitucional, que por vía jurisdiccional se ha dicho, no son revisables, pues si está en la constitución luego entonces, no viola derechos humanos.

De igual forma y como ejemplo principal se puede exponer el caso de la constitución misma que en el artículo 20° se reconoce expresamente el derecho a la presunción de inocencia como efecto de la reforma de 2008. No obstante por vía de la misma reforma se introdujo el arraigo como medida cautelar en el texto constitucional (artículo 16), una medida típica subsidiaria del sistema penal a la ineffectividad de la investigación del Ministerio Público, prevista en los códigos de procedimientos penales, pero hasta ese momento inconstitucional. Con esta inclusión del arraigo en la constitución se legalizó el uso de esta figura, que está en franca colisión con el principio de inocencia, fundamental en un sistema garantista.

Como estos ejemplos pueden encontrarse otros que tiran con fuerza hacia el paradigma de Orden público que pretendían apuntalar en el momento de su discusión y aprobación. En la misma constitución y leyes, así como en los criterios jurisdiccionales es posible identificar principios que responden a diferentes concepciones de Orden público y de la seguridad pública que hacen difícil su aplicación y que crean y mantienen instituciones encontradas y a la postre una operación policial inadecuada a las expectativas que manan del concepto actual de Estado de derecho.

Conclusiones

En el capítulo uno se vio como las estructuras e instituciones informales se crean a partir de indefiniciones o carencias en las estructuras e instituciones formales. De ahí que fuera importante exponer la teoría de Waldman sobre el Estado Anómico que es característico de Latinoamérica.

De lo revisado en este capítulo se deduce que los grandes conceptos teóricos de Estado de derecho y Orden público, se actualizan en políticas que fueron identificables en el paso del tiempo y en territorios específicos. Estas políticas a su vez crearon instituciones que son reglas formales e informales que enmarcaron las organizaciones de seguridad en la región latinoamericana. Especialmente las políticas del periodo de la guerra fría, asumieron la seguridad como el sistema de protección del *status quo* del Estado, y prepararon doctrina, entrenamiento y estructuras para combatirlos.

En contraparte esfuerzos regionales, derivados de una nueva concepción del Estado ahora como garante de los derechos de las personas, se gestaron y llevaron a buen término en Latinoamérica reformas a los sistemas de seguridad y justicia, sobre todo en sus particularidades procesales en referencia a una concepción de seguridad y Orden públicos de acuerdo con la nueva forma de entender el objeto del Estado.

No obstante las instituciones creadas en el siglo XX son excepcionalmente fuertes en la segunda década del siglo XXI, evidenciables en las leyes vigentes. En el caso mexicano es posible advertir en el marco jurídico vigente y en los criterios del Poder Judicial, formas y figuras que resisten el ejercicio pleno del nuevo paradigma. Bajo este contexto es que se desarrollan las organizaciones policiales, con aspiraciones de post modernidad, orientados a la vigilancia de las garantías de las personas y al mismo tiempo con un pie en el pasado mantienen las viejas instituciones, complejizando de manera importante el desarrollo de las policías y generando al final de la jornada, insatisfacción en los beneficiarios de la función de seguridad pública.

CAPÍTULO III MODELOS DE POLICIAMIENTO EN MÉXICO

En este capítulo es donde se pretende construir una referencia que permita el seguimiento de las características antes analizadas, y evidencie, al menos en una parte, las razones por las cuales el sistema de seguridad pública, en específico de las policías uniformadas, no responde a las expectativas actuales.

El objetivo es crear una categoría de análisis cuyos elementos permitan un acercamiento a la evolución de los conceptos de Estado de derecho y Orden público.

La hipótesis, como se ha señalado al inicio del trabajo, sugiere que los objetivos del Estado de derecho, Orden público y seguridad pública han evolucionado, pero posiblemente las instituciones no y esto ha impactado directamente en la construcción del ser y deber ser de las policías. Así podemos establecer como variables, algunas características del Estado de derecho, de Orden público y de seguridad pública que sean reconocibles en el paso del tiempo y que permitan la graduación de las mismas en casos específicos.

Tres modelos de policiamiento en las organizaciones de seguridad pública

Como se ha visto la evolución del Estado ha generado una visión distinta de su objeto y características. El estado primigenio creado para salvaguardar los bienes propios del Estado de otros Estados enemigos, trasciende y se ordena en un sistema de autorreplicación que tiene como centro de su actuación las leyes, y así hasta su actual concepción que tiene como centro a las personas, y como su principal actividad la protección, y garantía de sus derechos. De igual forma, el Orden público ha evolucionado para adaptarse a los nuevos conceptos de Estado aunque, como también ya se analizó, en muchos casos el Orden público no ha evolucionado junto con el Estado, esto es, que

mientras en autoridades y población, existe una aspiración democrática de Estado o al menos de Estado de derecho, que tiene por principal misión garantizar y proteger derechos, el Orden público inserto en el mismo Estado busca la protección del sistema estatal, su soberanía y hasta a veces su *status quo*, considerando a todo agente no institucional como potencial enemigo. Además, en el caso latinoamericano y mexicano numerosas influencias durante el periodo de gobiernos autoritarios centraron el papel de la seguridad pública en impedir el avance del comunismo en el continente, considerando todo movimiento social como potencial agresor del régimen y abordando un modelo de seguridad y justicia represor. Esto sin duda, con un sinfín de graduaciones y características atenuadas y agravadas por el lugar y tiempo específico.

Así pues, en la segunda década del siglo XXI, llega una idea de Orden público y seguridad pública construida con muchos elementos algunos de ellos encontrados o en conflicto. Al igual que en una ciudad convergen elementos de distintas épocas, y nuevas estructuras y sistemas sustituyen a algunos más antiguos, estos no desaparecen del todo, sino que permanecen dando testimonio de lo que un día la ciudad fue. Así también los sistemas de policía de hoy, en México, conservan importantes vestigios de autoritarismo del pasado, un resquicio contrario al Estado de derecho de las épocas en las que el control de la sociedad suponía el que hacer la seguridad, a veces un cumplimiento ciego de la ley (así sea absurda o injusta) producto de los intentos aislados y poco efectivos de profesionalizar a la policía y hacerla la primera en cumplir con la ley y hacerla el medio para imponerla, además de aquellas características que responden a los requerimientos y expectativas de un Estado de derecho pleno, aunque la mayor de las veces fueran reflejados como formalismos o prescripciones programáticas.

Estos componentes definen el modelo de policía que las instituciones asumen como propio y sobre el cual se construye todo el aparato simbólico institucional. En muchas ocasiones la institución no es consciente de estar asumiendo un paradigma o modelo específico y, muy probablemente, no sea así. La multiplicidad de elementos definitorios, así como las características del entorno en el que funciona la organización

policial, así como las aspiraciones de sus mandos políticos en turno y de los ciudadanos, hacen difícil el establecimiento de un único modelo.

Dada esta situación es poco plausible intentar generar una tipología en la cual encaje perfectamente cada corporación o grupo de policía. Antes bien es posible plantear algunos grados generales de desarrollo institucional, atendiendo a los conceptos analizados en capítulos anteriores. Así el grado de desarrollo de una policía o sistema de seguridad, estará asociado al momento evolutivo tanto del Estado como del Orden público. Esto será especialmente visible cuando se enumeren las características de cada uno de estos estadios de desarrollo cuyas características se integrarán en *modelos*.

La importancia de establecer una cierta tipología de los modelos policiales presentes en las instituciones mexicanas de seguridad es instrumental, permitirá categorizar algunas de las instituciones arraigadas en las policías mexicanas, específicamente las organizaciones municipales.

Un modelo policial según Jar Consuelo (citado en Moloeznik 2010) “es un conjunto ordenado de normas, órganos, recursos -humanos, materiales y de otro tipo- y procedimientos de relación entre todos ellos, que se articulan y actúan de forma coordinada, con la finalidad de contribuir a garantizar la seguridad de los ciudadanos”. Sin embargo, esta definición ya propone, de algún modo, un modelo. Según la propuesta que aquí se hace, tener por objetivo *garantizar la seguridad de los ciudadanos* constituye ya una importante característica de definición del modelo. Para cumplir los objetivos del presente estudio se propone la misma definición, sustituyendo un enunciado que constituye en sí mismo una orientación hacia un modo específico, por otro que haga referencia al cumplimiento de los objetivos del modelo, sean cuales fueren, para quedar de la siguiente forma.

Conjunto ordenado de normas, órganos, recursos -humanos, materiales y de otro tipo- y procedimientos de relación entre todos ellos, que se articulan y actúan de forma coordinada para el cumplimiento de sus objetivos.

Moloeznik puntualiza al respecto que este llamado *modelo policial* es un componente cualitativo no material del estado de fuerza policial de primer orden, pues es a partir de él que se establece el modelo a seguir, y la institución genera sus principios, ética, perfiles profesionales, modelos operacionales, contenidos de la formación, procedimientos y vías de solución de situaciones no previstas, lo que en su conjunto constituye la propia doctrina institucional.

A continuación se proponen tres modelos de policiamiento, atendiendo a su grado de desarrollo respecto de los conceptos de Estado y Orden público. Estos funcionarán como referentes para observar las instituciones y determinar sus influencias en las organizaciones policiales. Atendiendo a estos grados de desarrollo, los sistemas de seguridad (y más propiamente las instituciones de policía), pueden dividirse en grandes rasgos en tres grandes momentos o modelos:

- Gubernativos
- Profesionales
- Comunitarios

Se eligen estas tres grandes divisiones atendiendo a tipología de Wilson (Wilson, 1968) como otras más modernas (Guillen Lasierra, 2015) buscando acotar la complejidad y reuniendo las categorías que aquí interesan. Se aprovechan aquí también las tipologías de construyó Marcos Pablo Moloeznik desde distintas aportaciones de Wilson, Jar Consuelo y Ballbé (Moloeznik, 2010).

A fin de hacer un comparativo útil al objetivo del presente trabajo, y para evitar una extensa descripción de cada uno de los modelos, con sus antecedentes históricos y

sus características al detalle, que sería objeto de una investigación propia¹⁵ se proponen cinco categorías que se abordarán en cada uno de los modelos:

1. Orientación de su acción y objetivos
2. Diseño de sus estructuras
3. La ley y su cumplimiento
4. La consideración del ciudadano
5. Rendición de cuentas

Como nota aclaratoria vale la pena mencionar que el modelo comunitario está construido desde dos principales fuentes, las proposiciones de Sir Robert Peel que al constituir la policía metropolitana de Londres en el siglo XIX definió principios de la misma, y del modelo comunitario elaborado en Estados Unidos en la década de los 70 del siglo XX. Ambos sistemas se diseñaron desde la lógica de una policía de corte civil, como lo es el caso mexicano, por lo que algunas de sus propuestas podrían no encajar de la mejor manera en los países con policías de tipo militar, que no obstante en algunos casos han sido implementados con adaptaciones a sus propios ordenamientos. Esto no supone un problema para el modelo, y lo que aquí se expone es un modelo idea desde la teoría.

Orientación de su acción y objetivos

Modelo gubernativo

El modelo gubernativo es aquel en el que la policía actúa con gran dependencia del gobierno, básicamente este da las órdenes y la policía las obedece. Su finalidad esencial es el mantenimiento del orden político, la policía es un “órgano de garantía del orden establecido” (Guillen Lasierra, 2015). Existen sin embargo multiplicidad de grados y niveles de esta policía gubernativa que dependen en gran medida del grado de desarrollo democrático del Estado en el que actúan, específicamente en relación al marco de

¹⁵ Para tal efecto se recomienda consultar a (Guillen Lasierra, 2015).

separación de poderes, el principio de legalidad y el reconocimiento y garantía de derechos de los ciudadanos como partes del orden político.

La identificación de objetivos en las organizaciones policiales es un trabajo no siempre fácil, pues existen muchas organizaciones cuyos objetivos declarados, es decir lo que obra en documentos oficiales, lemas y publicidad, puede no ser lo mismo que los objetivos reales. Para ello Guillén Lasierra propone, para identificar claramente cuál es la finalidad efectiva de un cuerpo de policía comprobar qué es lo que cotidianamente persiguen las actuaciones policiales, es decir qué se valora y qué no del trabajo policial.

Las policías bajo el modelo gubernativo, en su forma más dura, mantienen rasgos de la policía de los Estados pre liberales, como el control político de la población, pero ahora como medio para mantener y preservar el nuevo orden político emanado de las revoluciones liberales del siglo XIX. El control de la información y el orden en los espacios públicos son factores cruciales para el mantenimiento del orden político y por ende fundamento del presente modelo (Guillen Lasierra, 2015).

La utilización política de estas funciones es habitual, la información que se recaba es primordialmente para el monitoreo de grupos sociales, organizaciones, personas y hechos que atentan contra el régimen. Hay despliegues especiales durante reuniones de mandatarios, elecciones y otros acontecimientos con interés político. Esto es especialmente válido para las primeras policías del periodo liberal del siglo XIX pero es igualmente verificable en las policías actuales.

Típicamente en el modelo gubernativo la policía valorará altamente el mantenimiento de la tranquilidad pública, apreciado especialmente como ausencia de manifestaciones, o expresiones de personas y grupos no simpatizantes con el gobierno o su rápida represión. En este modelo las policías dependen en alto grado del gobierno y su grado de desarrollo democrático y por ello la orientación a las actividades y los objetivos de la policía pueden variar, desde las más establecidas hasta las que cambian de día en

día, sobre todo cuando el énfasis está en mantener el *estatus quo* del régimen. En este supuesto la agenda de la policía estará dominada por la prensa. En efecto, la tranquilidad y orden pasarán a segundo plano para mantener la imagen del jefe político y se orientarán los esfuerzos al delito o problema al que estén reaccionando los medios de comunicación. Por ello la importancia de atender delitos de muy bajo impacto social pero de alto impacto mediático como el robo de bancos o de vehículos.

Pero como ya se dijo los modelos más desarrollados pueden tener los mismos objetivos, de mantenimiento del orden político pero con importantes distinciones, como la separación de poderes y la legitimidad del gobierno. Es decir, primeramente una policía gubernativa en un Estado de derecho es el garante de la soberanía, dada por el más estricto principio de separación de poderes y limitado por la legalidad, por medio de las órdenes del ejecutivo, puesto que la policía no tiene capacidad para proponer cambios en la administración dado su papel de ejecutor. “Si parangonando a Montesquieu, los jueces no son más que la boca que pronuncia las palabras de la ley, la policía no ha de ser nada más que la ejecutora de los mandatos legislativos, pasados por el tamiz de las órdenes del ejecutivo” (Guillen Lasierra, 2015).

La lucha contra la delincuencia no es un fin en sí mismo sino que opera en función de mantener la legitimidad del sistema. El carácter instrumental de la lucha contra el delito no impide, no obstante, que el discurso del combate al crimen se posicione de manera importante en el discurso oficial. Como medio de control de la insatisfacción pública, o como potencial agente deslegitimador adquiere gran importancia. Este es el aspecto más relevante en la consideración del trabajo policial en los Estados en vías de desarrollo como el caso mexicano. Igualmente los problemas sociales no son objeto de la acción policial hasta que se convierten en asuntos que lleven al *desorden público*, es decir manifestaciones, bloqueos de vías públicas u otras acciones que ponen en jaque al sistema o constituyen fuente de deslegitimación.

Modelo profesional

Mientras que el paradigma gubernativo gira en torno a la autoridad política y su mando, el modelo profesional tiene como centro el cumplimiento de la ley. En la tipología elaborada por Wilson este modelo se llama legalista aunque con algunas variaciones respecto de la que aquí se muestra, que es mayormente la de August Vollmer. Los objetivos fundamentales de este modelo son la aplicación de la ley y la lucha contra la delincuencia. “El mantenimiento del orden y la paz pública es visto como un problema únicamente de aplicación irrestricta de leyes” (Moloeznik, 2010), es decir en medida que se cumplen las leyes y reglamentos, el desarrollo armonioso de la sociedad se da por consecuencia. Por esto mismo toda infracción es perseguida, el infractor o el delincuente es perseguido mediante mecanismos y procedimientos estandarizados y profesionales, y no hay tolerancia para ellos. El cumplimiento de la ley hace imposible la discrecionalidad, el trabajo policial consiste en aplicar la ley tal y como está dispuesto que se debe hacer. Estas disposiciones surgen evidentemente en contraposición a los abusos y arbitrariedades que suelen darse en el modelo gubernativo que precedió al surgimiento de este modelo profesional. La disminución de la discrecionalidad también supone un avance respecto del modelo gubernativo, pero requiere de leyes, reglamentos, procedimientos y protocolos casi casuísticos, pues la discrecionalidad es vista como una falta al principio de legalidad.

El otro objetivo fundamental de este modelo es la lucha contra la delincuencia o contra los delincuentes. En el modelo original este objetivo se enfoca en las conductas delictivas (y sus ejecutores), aquellas que están tipificadas como delitos, en consonancia con el principio legalista, y busca “dejar de lado, en la medida que la normativa lo permita, la persecución de otras infracciones con un trasfondo marcadamente moral” (Guillen Lasierra, 2015). Esto significa que la policía en el modelo profesional, sigue un proceso de entrenamiento y aprendizaje para volverse un especialista en seguridad que velará por el cumplimiento de la ley y perseguirá a sus infractores, pero no tiene interés en mantener el orden respecto de las tradiciones, usos y costumbres del lugar donde trabaja, la ley es el

único marco aceptable que evita la discrecionalidad que es ocasión de corrupción, abuso y arbitrariedad. Así las funciones primordiales de la policía y a la que destina todos sus recursos es la lucha contra los delitos y los delincuentes. Funciones como el control de la vialidad, riñas, faltas administrativas de todo tipo, aun las relacionadas con consumo de alcohol y drogas, no son considerados importantes para este modelo. Menos aún el servicio a la ciudadanía en cuestiones que no derivarán directamente en la violación flagrante de una ley. Esto podría quedar encuadrado en el modelo de policía profesional ya sea por vía de una tradición o doctrina o por vía de la misma ley, lo que refuerza el sentido legalista de este modelo.

También el modelo tiene su muy particular forma de entender los conflictos sociales. Los incidentes que afectan la tranquilidad pública, como mítines, huelgas y manifestaciones no son consideradas en este modelo, responsabilidades de la policía. Esto por el mismo principio por el que se rechaza intervenir en cuestiones personales o de moral particular. No obstante cuando las policías con fuerte influencia de este modelo se ven obligadas a intervenir en ellas, se privilegia la acción contra quienes cometen delitos y se busca legitimar la acción de la policía en estas situaciones, señalando la infracción de disposiciones legales. “Su objetivo es gestionar la masa y el desorden, pero no el Orden público en el sentido más social y profundo, se trata de una estrategia muy reactiva y centrada en el control de los espacios” (Guillen Lasierra, 2015).

Evidentemente con este enfoque, los problemas que subyacen a las expresiones como marchas y mítines, que pueden derivar en delitos y faltas menores, subsisten. Es decir no es trabajo de la policía el reconocer y atender los problemas que dan pie a las manifestaciones y desórdenes en la vía pública, la policía se encuentra imposibilitada para enfrentar estas situaciones más allá de limitar en lo posible los derechos a la reunión y manifestación para evitar que se cometan ilícitos o faltas en el ejercicio de estos derechos.

No hay ninguna prioridad en la prevención del delito. La prevención del delito es una función policial que debe coordinarse con otras instancias del Estado. El carácter

cerrado de este modelo alejará la relación de la policía con el resto de la administración pública. Las acciones más destacadas en este modelo es la respuesta rápida, en el menor tiempo posible (incluso es un indicador importante) a las llamadas de la ciudadanía y la acción en flagrancia, para lo cual el patrullaje es indispensable.

Modelo comunitario

En este modelo el fundamento de la policía es el servicio público. La policía comunitaria se define como un servicio público, como un modelo de prestación de servicios (Wilson, 1968). La idea que subyace es que se sirve a todo el público, más que a quienes detentan el grado de integrantes de la comunidad, pues acepta más la idea de público diverso que una sociedad cohesionada, el fallo de la policía profesional es servir a los que considera comunidad y excluir a los que son considerados periféricos a ella o en estado de intruso, que refieren las teorías más añejas de criminología estadounidense, de Sutherland o las de cero tolerancia al delito. Por ello Guillen Lasierra lo define más como policía de servicio público que comunitaria.

Este servicio se orienta a satisfacer las necesidades de sus destinatarios, para ello se requiere conocerlas primero, por ello se orientará a recopilar información pero no de posibles agentes anti sistémicos sino de las preocupaciones y afectaciones de la sociedad. El cambio significativo en este modelo es, el de una policía que oferta soluciones a los problemas que determina unilateralmente (como en el caso del modelo profesional); a una que responde a demandas. Estas necesidades no pueden ser definidas por la misma policía, para esto es necesario escuchar pero también superar la retórica del problema, que es la manifestación pública que hacen las personas respecto de sus necesidades que muy probablemente no sea sino el efecto de lo que realmente necesita (Bardach, 2008). Por ejemplo cuando se demanda libertad para portar armas, de fondo el reclamo podría ser la sensación de respaldo insuficiente o inexistente de la policía para defenderlos y la necesidad protección, aunque sea por propia mano. En este sentido la comunicación es

bilateral, pues en medida que la ciudadanía participa en el diseño de satisfactores puede tener mayor impacto la acción a implementar.

Un concepto muy importante que se incluye en este modelo es la necesidad de trabajar por la seguridad subjetiva. En los modelos gubernativo y profesional es argumento muy utilizado aludir a la percepción distorsionada de la ciudadanía, como medio para impugnar las demandas sociales por mayor seguridad o la determinación de cuáles son los niveles aceptables de la seguridad, más allá del sentir ciudadano. En este modelo (el comunitario) se reconoce la importancia de la percepción de las personas y se trabaja en ella. Igualmente y ligado con este concepto está la legitimidad, cita Guillén Lasierra a Rodríguez Herrera (2014) “no hay legitimidad más allá del público, de los ciudadanos, que han de aprobar de manera permanente todas sus acciones y comportamientos”. Esto hace ver que ni la ley ni el gobierno pueden compensar esta falta de legitimación popular, como sí ocurre en los dos modelos anteriores. Esto es especialmente importante cuando señalan Jackson (2012) y T.R. Tyler (2011) (citados por Guillén Lasierra) que la criminología ha constatado empíricamente que la “legitimación que ante el público tengan las organizaciones encargadas de hacer cumplir la ley influye en gran medida en el comportamiento de la misma ciudadanía”. Además esta cooperación facilita el cumplimiento de la ley y disminuye el uso de la fuerza física para hacerla cumplir.

La finalidad del modelo, al igual que en los modelos precedentes es la seguridad, el combate a la delincuencia y el cumplimiento de la ley, pero adquiere características propias. La policía comunitaria por principio postula un mínimo uso de la fuerza porque la prevención es primordial frente a la reacción, aunque “no renunciará a ella” (Moloeznik, 2010). Para ello privilegiará la prevención del delito sobre la reacción al mismo, el objetivo central es evitar el costo social del delito (diferente de expiarlo) y como ya se intuye, para prevenir el uso de la fuerza. Algunos detractores del modelo señalan que la policía comunitaria es blanda y que teme al uso de la fuerza y promueve el permisivismo en faltas y hasta delitos, no obstante cuando el uso de la fuerza se limita de tal manera que se subutiliza, es porque hay detrás un fuerte componente de policía gubernativa que le

preocupa la imagen del gobierno (o del gobernante) más que la legitimidad de la policía y sus acciones.

Este énfasis en la prevención hace que la labor policial se extienda más allá de la reacción a la comisión de los delitos, y que la policía se oriente también a identificar los factores facilitadores y detonantes de los mismos, interviniendo en programas de protección social, servicios y de cualquier tipo. La necesidad de tales intervenciones puede ocurrir, con especial frecuencia, en sectores marginados y por ello puede entenderse como estigmatizante, dando el mensaje de que la policía considera a los sectores sociales desfavorecidos como potenciales delincuentes (Guillen Lasierra, 2015) aunque en principio no sea el motor de esta actuación. Esta intervención en acciones más amplias que las que implican delitos o faltas no es novedad, desde hace mucho la criminología hace referencia a los factores sociales del delito, y en este modelo refleja esta predilección.

Al ser las personas la finalidad última del modelo, tienen prioridad los delitos y faltas que causan más molestia y que afectan el entramado social o que generan inseguridad subjetiva. No son los delitos que afectan la imagen pública del gobierno o los que facilitan de la acción política de los competidores o detractores del grupo en el poder los que se priorizan, ni son los delitos de gran calado los que determinan la agenda policial, sino los delitos que afectan la calidad de vida de las personas. Igualmente las acciones *incívicas* son materia de políticas y acciones de la policía aunque no sean de corte criminal. “La policía se convierte en un interlocutor básico entre el público y la Administración gubernamental” (Guillen Lasierra, 2015).

Los conflictos se gestionan no desde la perspectiva gubernamental sino para favorecer la convivencia, y como medio para prevenir el enfrentamiento. Este modelo facilitará la gestión, que no solución de los conflictos sociales, por encima de su procesamiento legal que garantizaría la justicia quizá, pero no la armonía y convivencia,

cuando son conflictos vecinales por ejemplo. La detección temprana es vital, aunque no requiera intervención directa de la fuerza pública.

La organización policial

Modelo gubernativo

La estructura que mejor replica las características del modelo gubernativo es la burocrática ejecutiva, con ella el modelo asegura una jerarquía vertical y control centralizado. El sistema de seguridad y la policía como brazo ejecutor, no requiere de una estructura de estudio, análisis y comunicación, sino una estructura administrativa y operativa. La organización del sistema gubernativo se ve a sí misma como un brazo ejecutor. No se espera de los agentes un alto grado de discrecionalidad, de hecho no se espera ninguno. Esta predictibilidad permite a la autoridad política generar órdenes esperando los resultados deseados.

Los criterios para definir los perfiles de mando en estas instituciones bajo este modelo son de carácter político. Aunque esta no es una característica única de este modelo, sí se manifiesta con especial evidencia en él. Los mandos policiales son seleccionados con base en su afinidad política, cercanía o confianza, por encima de las consideraciones técnicas, de capacidad o efectividad. Esta, como todas las demás características tiene un amplio espectro de matices que incluyen sistemas de selección por capacidades técnicas combinados con las de tipo político.

La cantidad de elementos policiales en las corporaciones es un rasgo que podría no ser definitorio del modelo, pero es común. En este modelo la necesidad de mantener el orden en el espacio público supone un despliegue más importante de elementos que en otros modelos. Por ello es fácil evidenciar una preocupación por un número mayor de elementos en las calles como parte de los proyectos de las instituciones policiales.

El modelo gubernativo es altamente jerárquico, la policía es un órgano ejecutor y como tal, la primera necesidad es la obediencia. La jerarquía asume la responsabilidad de las órdenes dadas, esto es, quien toma las decisiones es la autoridad (política) no la policía, la autoridad nuevamente da las órdenes y es responsable de hacerlas cumplir. Esto deja a las policías en países con menor desarrollo estatal, bajo el sentido de la máxima *el que obedece no se equivoca*, lo que absuelve a los policías del cumplimiento de órdenes que vayan contra la ley o contra los derechos de las personas. En los Estados de alto desarrollo estatal y/o democrático regularmente hay previsiones para que las órdenes puedan ser desobedecidas cuando hay *ilegalidad manifiesta que comprometa seriamente el interés público*. La dificultad para que una desobediencia a una orden contraria a la ley no sea sancionada, es que en este modelo la formalidad no es una virtud y muchas de las órdenes no se dan por escrito.

Esta estructura jerárquica y de obediencia tiene disposiciones bien armadas para su funcionamiento, como la misma ley que privilegia la obediencia por sobre la observancia de la ley, como ya se ha apuntado en el caso mexicano que la misma constitución prevé. Operativamente la centralización del mando implica la minimización de la discrecionalidad por parte del elemento policial. La reducción de discrecionalidad del elemento como factor clave en la formación policial de los modelos gubernativos, no obstante genera inmovilidad de los agentes, que ven en la toma de decisiones una posibilidad de ser sancionado dado que, al no existir una orden expresa sobre un asunto en particular, los policías prefieren no intervenir. Con esta postura evidentemente se empobrece de manera significativa el trabajo en campo y no pocas veces resulta así.

El modelo gubernativo es el único que ha mantenido los cuerpos policiales de estatuto militar coexistiendo con las policías de naturaleza civil, dependiendo de las autoridades políticas o del interior (Guillen Lasierra, 2015). La actual administración federal (2012- 2018) reorganizó las secretarías de Estado desapareciendo la Secretaría de Seguridad Pública para convertirla en una comisión de la Secretaría de Gobernación el órgano de control del interior mexicano, dejando en claro la subordinación de la policía a

la secretaría que vigila el desarrollo político del país. Este solo hecho supuso un importante retroceso para el desarrollo de la seguridad pública en México.

Modelo profesional

Las organizaciones policiales en el modelo profesional se basan en la burocratización de sus actividades. Según el modelo descrito por Max Weber las organizaciones deben dividir el trabajo político del trabajo operativo, especializado y protocolizado. Bajo este modelo la tesis de Weber funciona al pie de la letra. Se promueven estructuras con muy alta jerarquización, una también alta especialización de sus funciones, y la definición estricta del desempeño por medio de protocolos de actuación. Los criterios políticos no son incluidos como parte de la estrategia de actuación.

El principio científico del modelo de policía profesional, connota una especialización tal que rehúye del conocimiento no policial y solo incorpora a sus funciones y actividades aquel conocimiento de otras disciplinas por vía de quien sí pertenece a la corporación. Por ende el conocimiento que nutre y orienta a las organizaciones policiales bajo este modelo, solo puede ser generado por las mismas estructuras y sus elementos, dado que, desde la concepción de este modelo, son los únicos con capacidad y la especialización para comprender el mundo de la seguridad pública y sus necesidades. Esto construye una especie de círculo autopoyético que crea una organización policial cerrada sobre sí misma.

Las organizaciones policiales en este modelo dejan de ser supervisadas o dependientes estructurales de las secretarías de estado del interior, gobernación o de asuntos políticos, como sí lo son en el modelo gubernativo. Así, es necesario para su funcionamiento que se creen divisiones o unidades de trabajo no policial, como los que son necesarios para el pago de nóminas, para administrar de recursos como vehículos, servicios generales, jurídico, recursos humanos, etc. Para ello se ha dispuesto, al menos en México, de personas *no policías* para llevar a cabo tareas de otra índole *no policial*, a las

que se llama indistintamente *administrativas*. Es administrativo igualmente quien labora en una corporación policial y no siendo policía trabaja arreglando computadoras o como abogado de la dirección jurídica o intendente. Así, hay dos mundos bien definidos al interior de las organizaciones policiales, los operativos y los administrativos. Con esto, la organización policial no solo se cierra sobre sí misma, sino a un específico grupo de personas que en la organización intervienen en los asuntos verdaderamente policiales, aunque entre los trabajos administrativos puedan estar los de definición de política criminal, prevención del delito, evaluación del desempeño, entre otros.

El funcionamiento ideal de los elementos operativos es el procedimiento protocolizado. Nuevamente el conocimiento policial que incluye de manera por demás relevante las leyes, es el principal referente, así como la opinión de los experimentados. El protocolo es la formalización escrita del proceder frente a situaciones tipo. A una situación dada se procede paso por paso, descriptivamente con la finalidad de cumplir con la ley, no caer en responsabilidad y asegurar la acción policial. Esta característica es sumamente útil cuando preexiste un entramado sólido de doctrina, reglas y procedimientos, en consonancia con la ley, que permiten a los elementos hacer frente a las situaciones con previsibilidad. No obstante el trabajo policial supone una multitud de situaciones imprevisibles en las que la toma de decisiones deben hacerse en el campo, muchas veces sin referentes claros de actuación.

Cuantos más situaciones policiales estén protocolizados mejor será el nivel de las intervenciones policiales y mejor serán sus resultados. Salirse del protocolo significa introducir factores diferentes al saber y, por tanto, poner en riesgo el resultado de la actuación (Guillen Lasierra, 2015).

La comunicación interna se restringe a la estrictamente necesaria para el cumplimiento de las funciones, el alto grado de especialización promueve políticas de niveles estanco, es decir nadie conoce lo que hace el otro si no es indispensable para su trabajo. Esto genera no pocos celos profesionales mal atendidos, que sancionan cualquier conocimiento que tengan los demás del trabajo propio. La comunicación ideal es únicamente en sentido vertical, es decir, ordenes que emanen de la superioridad hasta las

bases y reportes que fluyen en sentido contrario, lo demás tiene poco valor. Este condicionamiento se privilegia por la consideración de que en entre menos interferencias existan en la comunicación, menos corrupción habrá.

Este modelo procura que a los mandos lleguen únicamente los mejor capacitados, recuérdese que el conocimiento es fundamental en este modelo. Así, los sistemas de escalafón están en función de los conocimientos adquiridos vía de la capacitación y de la experiencia, no pocas veces considerada exclusivamente con los años de servicio.

Modelo comunitario

Esta policía se considerará más un servicio que un cuerpo o una organización, o la manifestación del poder público. No es que no tenga organización ni sea parte del gobierno pero su prioridad en el servicio.

Quien solicita el servicio es el ciudadano; no es más el policía que interviene porque, al determinar la necesidad él mismo, es que existe realmente esa necesidad, antes no. Por esto también propone una responsabilidad más compartida en la construcción de la seguridad. La ciudadanía no es un agente pasivo ni un enemigo potencial, sino que es corresponsable. Esto también define en el modelo un papel menos prevalente de la policía en la seguridad, es decir no se considera asimismo la policía la única proveedora de seguridad, se reconoce como un ente abierto, pues no posee en su estructura y organización todos los elementos para generar seguridad, como en la realidad ocurre. Las acciones prioritarias encargadas a los ciudadanos son la apropiación de espacios públicos y del propio patrimonio, así como la cohesión social. Como este modelo supone su implementación sobre un Estado de derecho, rechaza la ilegalidad como medio de defensa y defiende íntegramente los monopolios de uso de la fuerza y emisión de la ley, es decir nunca legitimará la acción privada con uso de la fuerza, ni la determinación de reglas por encima de la ley y los derechos, en el combate al delito. “En consecuencia el modelo le otorga un margen amplio de discreción a los agentes a la hora

de decidir aplicar o no la ley así como en la manera de hacerlo” (Ponsaers, 2001 citado en Guillen Lasierra 2015).

Dada esta característica, la organización policial está dispuesta con un bajo nivel de centralización, la toma de decisiones operativas se distribuye en todos los niveles de la organización. Es poco efectiva la centralización de decisiones cuando estas responden a situaciones específicas, en las que se tienen que tomar en cuenta las características del entorno, de las que los mandos superiores pueden poseer un menor grado de detalle. Por ello el nivel de discrecionalidad no es combatido sino alentado y en función de ello también se prepara y forma a los agentes.

El perfil del policía incluye en este modelo, al igual que en el modelo profesional, el acondicionamiento físico, la adquisición de habilidades y conocimientos, pero el acento está puesto no en la especialización y la división de trabajo (aunque también los hay). Se prepara a los elementos policiales para “enfrentar situaciones imprecisas e inciertas, ser capaz de identificar los problemas existentes y tomar decisiones para hacerles frente” (Guillen Lasierra, 2015). Así, todo elemento policial tiene capacidades construidas para tener un perfil más flexible que le permita reaccionar ante situaciones muy diversas, por ello comprender la dinámica social es parte importante de este proceso de aprendizaje. En este sentido predomina la formación estandarizada para todos los agentes, y la especialización se limita a tareas muy específicas como desactivación de artefactos explosivos, policías asistidos por canes, etc.

El trabajo puede organizarse de muy diversas formas, en las corporaciones donde se destinan agentes especializados para contacto con la ciudadanía que pueden tener limitadas sus funciones de reacción al delito (como suele mal entenderse la policía comunitaria), no es infrecuente que exista poca comunicación entre estos y los policías *regulares*, y que las acciones de unos no se reflejen en los otros. No obstante el modelo no impone un sistema de trabajo. Derivado de todo lo anterior los protocolos y procedimientos se diseñan y aplican en función de asegurar la neutralidad de la acción

policial y el apego a la ley, pero no se abusa de ellos al grado de limitar la acción del elemento, haciendo a los policías, a la postre, dependientes de órdenes superiores en situaciones no previstas por los diseños tipo, a riesgo de incurrir en responsabilidad por una actuación inadecuada.

La ley y su cumplimiento

Modelo gubernativo

En las soberanías con un buen desarrollo del Estado de derecho, el cumplimiento de la ley es ineludible, más allá de si es o no una característica del modelo policial gubernativo. En estos casos la observancia de la ley obliga en primer lugar al Titular del Ejecutivo y en su dependencia directa a la policía. La fuerza de los órganos parlamentarios y del contrapeso que ejerzan para con el Ejecutivo determina el grado de primordialidad de la ley frente a las decisiones del ejecutivo. En los sistemas presidenciales como en el caso mexicano en que el control del ejecutivo depende de los actores, y no de los mecanismos formales del legislativo, esta cualidad se ve fuertemente mitigada.

La policía orientada a la obediencia de órdenes, por sus características está desprovista de capacidad de decisión, por ende es un ejecutor de órdenes de un tercero. La no deliberación de las órdenes que recibe y debe ejecutar, limita el papel de la observancia de la ley, en el mejor de los casos, a no violentarla o a negarse a obedecer una orden que sea evidentemente contraria a la ley. No obstante, no es en modo alguno la ley la que define la agenda de la policía, y hacer cumplir sus disposiciones del ejecutivo, es el objetivo último de este modelo.

Ahora bien, cuando el actuar policial implica la limitación de derechos de los ciudadanos, el Estado de derecho solo puede actuar y girar órdenes a la policía sobre restricciones de antemano establecidas en los códigos legales vigentes, que han sido legitimados tanto por el órgano que las emite (el Poder Legislativo) como por el procedimiento formal que debió cumplir para integrarse al cuerpo normativo. En los

regímenes de bajo desarrollo democrático, el Estado acudirá a *las razones de Estado* para limitar derechos y actuar por encima de la ley. Estas razones de Estado son elementos legitimadores que pueden o no ser reivindicados por la misma ley, para dejar en la indefinición las acciones que la policía realiza en nombre del ejecutivo. Las razones de Estado funcionan según el concepto de Orden público que el Estado posea. Como se señaló en el apartado de los objetivos de este modelo, la policía es considerada órgano de garantía del orden establecido, en medida que el Estado considere que este orden está más o menos directamente relacionado con la ley, es que se da cumplimiento a la misma. En cualquier forma la ley es instrumento para la legitimación de la acción del Estado. Así, limitar las libertades puede hacerse en función del mantenimiento del orden político, y puede ser facultado por vía de la legislación. Ante problemas de alto impacto en la esfera pública, las razones de Estado surgen definiendo el problema como el mal mayor que debe ser atendido con *males menores* como las restricciones a derechos y libertades. En México esta no es solo una posibilidad, sino que el entramado jurídico lo hace posible, ya se ha comentado en el capítulo precedente de la Contradicción de Tesis 223/2011 en la que la Suprema Corte de Justicia legitima estas razones de Estado como medio para la limitación de derechos.

Este espectro legitimador de la ley en el actuar policial, funciona en el ámbito cotidiano y para ello hay amplia discrecionalidad por parte del aplicador. En efecto, a pesar de que formalmente la policía no delibera las órdenes del gobierno, la orientación a la función de protector del *status quo* le permite, nuevamente dependiendo del grado de desarrollo del Estado, determinar la aplicación o no de la ley, en función de este mantenimiento del estado de las cosas. La aplicación de la ley o no a influyentes, amigos, enemigos, cercanos y miembros del grupo en el poder, puede generar una alteración al orden establecido mayor que la infracción misma, según este argumento legitimador de la ley en el modelo gubernativo. Las condiciones en que la infracción se cometió determina el grado de actuación de la policía, por ejemplo dependiendo de la publicidad del asunto (es decir si hubo o no testigos del hecho) la posibilidad del infractor de apelar políticamente la aplicación de la ley, o de la ciudadanía por no aplicarla, etc. De igual

forma ocurre con los delitos, al ser estos factor de demandas y conflictos de la ciudadanía para con la policía o el poder político, requieren una intervención inmediata, en tanto que la pura comisión de delitos sin un impacto en el Orden público no adquiere relevancia para el actuar policial. Las manifestaciones, declaraciones en prensa y otros recursos de publicitación de un hecho delictivo por parte de las víctimas, de desaparecidos por ejemplo, responden claramente a este sistema de incentivos, en el que, si el hecho no es relevante en la esfera política, pierde posibilidad de respuesta de las autoridades.

Modelo profesional

La aplicación de la ley en el modelo profesional coincide con la tipología que Wilson realizó y que llamó legalista. Esta es la característica con la que el modelo profesional buscó diferenciarse del gubernativo, el dejar las capacidades discrecionales y arbitrarias del elemento policial. El modelo profesional buscó congraciarse con la ciudadanía y apelar al estricto cumplimiento de la ley, lo que parecía garantizarle independencia de las influencias del poder político y le dotaba de predictibilidad en su actuar (Guillen Lasierra, 2015). No obstante en los Estados anómicos el modelo profesional pueden llevar sus objetivos de luchar contra la delincuencia y los delincuentes a tal grado, que la misma ley puede ser considerada un obstáculo para ello.

No se descubre ningún secreto al afirmar que hay miembros del colectivo policial partidarios de este modelo que consideran legítimo incumplir preceptos legales si se hace por una finalidad justa como es la captura de un delincuente (Fekajer, 2014).

En este modelo la discrecionalidad del elemento policial no juega ningún rol, al menos teóricamente. El nivel de intervención policial ideal, está reñido con las disertaciones sobre la aplicación de la ley, la aplicación pura y dura de la ley es lo que asegura este comportamiento ideal del policía. La discrecionalidad se considera íntimamente asociada con la corrupción y la arbitrariedad, por tanto se excluye de los preceptos doctrinales. Como complemento de la ley, o legitimados por la misma, se establecen procedimientos y protocolos de actuación, modelos detallados de respuesta a

situaciones que aseguran un mínimo grado de intervención de la voluntad del policía en las acciones que realiza, lo que asegura, en principio, la previsibilidad y legalidad de su actuación. No obstante en la práctica, es claro que la diversidad de situaciones impiden que toda acción policial sea protocolizada, demandando necesariamente un alto nivel de discrecionalidad por parte de los elementos en su actuar cotidiano. Esta imposibilidad fáctica del modelo legalista es advertida por Wilson que señala que el modelo “acepta la necesidad de una cierta discrecionalidad policial, aunque sea limitada y la acepte de buen grado de manera generalizada” (Wilson, 1968).

Puede verse que bajo el enfoque legalista, llevándose a los extremos puede nutrirse del Derecho Especial del Enemigo, haciendo de los arrestos exitosos (es decir aquellos que lleven a la sentencia más larga posible del infractor) es el medio ideal de prevención del delito, funcionando como disuasivo. En sentido recíproco, el rol de la ley (también en este sinsentido extremo del modelo) debe ser el de facilitar esta lucha contra la delincuencia; los *expertos* policías, no pocas veces sugieren al legislador abolir las trabas legales que impiden un desempeño óptimo de la policía, como los derechos de los detenidos, las restricciones legales para perseguir y detener, la limitación de derechos como el libre tránsito como medida preventiva, entre otras, e incluso incluir en el marco regulatorio disposiciones que faciliten esta guerra contra la criminalidad, como lo son la ampliación desmedida del catálogo de delitos graves, las medidas precautorias ampliadas a todo infractor como la prisión preventiva, incremento en las penas privativas de la libertad, y mayor libertad para realizar cateos, intervenciones a las comunicaciones y detenciones. Con ello el papel de la policía profesional pierde su más preciada característica original, la especialización y el conocimiento científico de la seguridad, para remitirse a un cúmulo de prescripciones legales y su instrumentalización en favor del objetivo de luchar contra la delincuencia.

Modelo comunitario

La ley en el modelo comunitario o de prestación de servicios es considerada un instrumento y no su elemento central. El cumplimiento de la ley, como ya se dijo en el apartado de *Orientación de su acción y objetivos*, se presupone en este modelo, pero no es en esto que se finca el objetivo de la policía. Para la policía comunitaria la ley es un instrumento que primeramente asegura la imparcialidad del actuar de sus agentes. Esto significa que se supera el estilo formalista que detalló Wilson (1968), y se *sirve* a la ley, más allá de buscar su cumplimiento mecánico. Esta instrumentalización, se insiste, no permite su trasgresión o manipulación, dado que como principio, este modelo supone un estadio anterior en que las instituciones de la policía profesional han sido plenamente vigentes, como el irrestricto cumplimiento de la ley. “En consecuencia el modelo le otorga un margen amplio de discreción a los agentes a la hora de decidir aplicar o no la ley así como en la manera de hacerlo” (Ponsaers, 2001 citado en Guillen Lasierra 2015). Esto último advierte el mismo Guillén debe entenderse en el marco de los sistemas jurídicos anglosajones, de donde proviene el modelo, donde la tradición otorga a los operadores jurídicos un mayor margen de decisión que en los sistemas continentales. Claramente esto hace sentido en un Estado de derecho con las corrientes actuales del derecho que postulan los principios de control difuso de la convencionalidad, que otorga a los funcionarios en sus respectivas competencias la discriminación de preceptos legales que vulneren derechos, entre otros.

Guillén señala puntualmente que la ley es un instrumento en doble sentido:

- a) Su respeto garantiza el respeto de la ciudadanía porque demuestra imparcialidad y evita arbitrariedades y abusos
- b) Hay que utilizarla para cumplir los objetivos del servicio, que no son otros que mitigar las inseguridades de los ciudadanos. (Guillen Lasierra, 2015)

La consideración del ciudadano

Modelo gubernativo

El grado de comunicación con la ciudadanía, en el modelo gubernativo, pasa por tamices distintos, lo que determina su pertinencia o relevancia como por ejemplo, el grado de integración de los interlocutores con el sistema político. Así, los grupos integrados al sistema suelen tener espacios y comunicación fluida con el sistema de seguridad. Son atendidos con respeto y tolerancia. Los grupos con poder e influencia son importantes agentes de legitimación del poder público y de la agenda de gobierno. El enlace institucional mantiene estas relaciones en buen estado y previenen la aparición de movimientos en contra del sistema. Por otra parte los agentes anti sistémicos son considerados importantes fuentes de desestabilización. A ellos la comunicación se reduce a advertencias y negociaciones para su contención. La acción de la policía dirige un importante número de esfuerzos para identificar y contener a estos grupos (Guillen Lasierra, 2015).

Tanto en el Estado como en algunas policías municipales en México se mantienen equipos de policías sin uniforme y con funciones de policía política, que dan cobertura a marchas y mítines, reúnen información de líderes sociales y movimientos que consideran *desestabilizadores* del régimen. Estos reductos del viejo régimen permanecen en las estructuras de las policías con funciones atenuadas en algunos casos, pero con los mismos constructos conceptuales. A un elemento perteneciente a estas áreas en una policía municipal en México se le preguntó en octubre de 2015 cuál era el delito que considera más peligroso que se cometía en la ciudad, a lo que contestó sin dudar: *las manifestaciones*. El control de todo aquello que pueda desestabilizar el orden político y ponga en duda la legitimidad del Estado como función primaria de la policía, no es una visión que requiera del consenso público y por ello la ciudadanía tiene escasos espacios de participación en los planes y acciones policiales. Foros y consultas pueden darse pero el

mando centralizado no abandona su potestad de definir planes, proyectos, acciones y estrategias.

Modelo profesional

“La ciudadanía está constituida por un colectivo de personas que no saben nada de seguridad, que, además, intentan frecuentemente engañar u obtener favores de la policía e incluso cometen delitos e infracciones” (Guillen Lasierra, 2015). La relación con la ciudadanía en el modelo profesional, no es el factor de legitimación de la policía sino como ya se vio es el conocimiento especializado y su ejercicio de la legalidad. La razón principal es que la acción punitiva de la ley deja descontento a quien se le aplica, de ahí que si la labor es cumplir con la ley, sea imposible tener buena relación con la ciudadanía, más cuando esta tiende a delinquir constantemente. Una policía que se considera a sí misma el instrumento de aplicación irrestricto de la ley, identifica faltas constantes en todo su entorno, más aún cuando la legislación se vuelve excesivamente punitiva o adquiere rasgos del derecho penal del enemigo. Por ello considera que el ciudadano en general, es un constante quebrantador de la ley.

Aun así Guillén advierte que la ciudadanía no es del todo irrelevante para la policía y que existen al menos dos momentos en los que tiene especial relevancia:

1. Como destinatario de consejos de seguridad elaborados por la policía, como cerrar de puertas, evitar lugares peligrosos o no realizar actividades prohibidas. Esto fue especialmente evidente con el trabajo de Rudolph Giuliani en la Ciudad de México que terminó siendo un largo cúmulo de estas recomendaciones.

2. Cuando la ciudadanía posee información relevante para la operación policial. Ningún gobierno del mundo, por sólido y poderoso que sea posee toda la información de lo que ocurre en sus sociedades, la población posee información importante que la policía puede capitalizar en su misión de combate al crimen. La información que la policía requiere de la ciudadanía primeramente es la denuncia. Sin ella la policía no tiene

conocimiento de los delitos que acontecen en la cotidianeidad. Otra información relevante de la ciudadanía es que ayuda a la investigación de los delitos y aquella que sirve para preverlos.

“Es la policía, en función de sus prioridades, la que decide qué ha de saber la ciudadanía” (Guillen Lasierra, 2015). De esa misma forma diseña y pone en marcha sus planes y proyectos en una lógica, no de ponderar las necesidades de los ciudadanos para ofertar soluciones, sino de la oferta de soluciones se articula el discurso legitimador.

La guerra contra crimen tal como en México llevó consigo una declaratoria de afectación a la seguridad pública (cuando en realidad los argumentos eran de afectación a la seguridad nacional). El uso de este término *guerra*, conlleva rasgos que luego se vuelven característicos del modelo profesional llevado al extremo:

- a. La supervivencia de la sociedad depende del resultado de esta guerra, como cualquier pueblo invertido en una guerra. El riesgo es tal que supone que todo lo demás debe ser dejado de lado.
- b. Los delincuentes son considerados enemigos, pierden entonces su carácter de ciudadanos, de personas con derechos y protecciones, esto facilita que el policía entre en conflicto entre la legalidad y la necesidad de cumplir con los objetivos.
- c. Las causas de la guerra no les atañen a los soldados, el único objetivo es abatir al enemigo. De esto se sigue que la policía adquiera la noción de que las causas de la delincuencia no les atañen y solo se limitan a combatirla.
- d. Una aspiración de las policías a ser como ejército, armado, entrenado con alta letalidad y una línea de comando que comienza con el jefe político directamente, en un estado de excepción por encima de la sociedad misma, es decir que tienen sus propias reglas y sus propios tribunales. Esto redundaría en una regresión al modelo gubernativo, que considera al jefe político local supremo comandante de las fuerzas armadas y a quien deben lealtad y

obediencia contra los enemigos del Estado o sus enemigos particulares, que pueden ser considerados equivalentes.

Como puede verse el ciudadano puede ser considerado de diversas maneras en este modelo, y en sus formas más extremas, se puede considerar al ciudadano, al igual que en modelo gubernativo, un enemigo, sobre del cual se debe descargar el entrenamiento y la fuerza del Estado.

Por otro lado, la prevención tiene en este modelo un enfoque de previsión reactiva, esto es, las acciones más exitosas son aquellas que se adelantan a un suceso delictivo inminente, que se logra sofocar antes de perpetuarse materialmente. Las acciones tendientes a identificar, localizar y desarticular estos hechos, son consideradas acciones de prevención de delito. Las estrategias pueden contener el espionaje a la propia población (contraespionaje), detenciones *preventivas*, interrogatorios, entre otros, a veces con importantes violaciones a derechos. En estos casos nuevamente se entra en conflicto con la ley, por alcanzar el objetivo mayor que es el combate a la delincuencia.

Modelo comunitario

El modelo se basa en la necesidad de re-ligar a la policía con la ciudadanía, situación que había sido poco atendida por los modelos precedentes. Ya en los apartados anteriores se ha insistido en la centralidad del ciudadano y del colectivo social en este modelo, por lo que únicamente se particularizará en algunas características esenciales no mencionadas con anterioridad.

La comunicación no se restringe a las formas unilaterales de recopilación de información de agentes contrarios al sistema, o a la instrucción de medidas y los llamados a la denuncia. La comunicación bidireccional en formatos novedosos que promueven la confianza es esencial. La legitimación de las acciones policiales y los llamados a la colaboración amplia se promueven de manera frecuente. Para ello se dispondrán las medidas necesarias, el uso de medios, tecnologías y demás técnicas si pueden orientarse a

la prestación del servicio de manera efectiva, pero también a mejorar la comunicación. Esto implica la apertura total de la cooperación a las personas, y un activo uso de la información pública, la transparencia y la rendición de cuentas (Guillen Lasierra, 2015).

El ciudadano es parte constitutiva del actuar policial y es partícipe en el diseño de la política criminal. Como medio de defensa ante la posible intervención gubernamental para cambiar los planes de la policía en favor de sus prerrogativas, se ciudadanizan los planes, programas y proyectos, por medio de consultas y transparencia de las decisiones. La participación en programas y mecanismos se promueven en sistemas como vecinos vigilantes y otros que impliquen una acción efectiva de la ciudadanía en la construcción de su propia seguridad y con apoyo de la autoridad.

Especial mención merecen los estudios académicos en la materia. En este modelo se deja de considerar a la policía como única fuente de conocimiento de seguridad pública, aunque no siempre estos saberes son adoptados con facilidad por las corporaciones, al menos estructuralmente no se rechazan por sistema como en el caso del modelo profesional. A este apartado se suman las encuestas de victimización, clima laboral y otras, de las que surge información relevante para el funcionamiento interno o externo de la policía y que es aprovechado.

Rendición de cuentas

Modelo gubernativo

El modelo centrado en el mando gubernamental restringe también la rendición de cuentas preferentemente al mando político. El medio de rendición de cuentas más acabado dentro de este modelo es el que el Poder Judicial realiza, verificando que la acción de la policía está conforme a ley. Así los controles externos son de corte jurisdiccional. Sin embargo pueden, con frecuencia, atener exclusivamente a formalidades. No obstante una policía gubernativa en un modelo democrático ms o menos desarrollado puede contener controles internos efectivos. Las disposiciones de antemano pactadas para el control de la

policía, cumplen un papel importante. Cuando son efectivos, estos controles tienen una alta influencia en el actuar cotidiano de la policía. Esto es, los controles, y el sistema de incentivos, premios y castigos, modifican efectivamente el actuar del policía, sea implementando procedimientos de garantía de derechos, en el mejor de los casos, o de subculturas de ilegalidad tolerada al interior de las corporaciones en el peor.

Los medios de control informales externos son más comunes, sobretudo en organizaciones policiales insertas en Estados débiles. Estos son más bien de corte mediático. Los controles legislativos o parlamentarios en este modelo no siempre son un control efectivo institucional, sino que resultan efectivos por la presión que ejercen sobre los mandos políticos a nivel mediático o en relación a las otras fuerzas políticas representadas en el legislativo. Las acciones y presiones de los órganos parlamentarios pueden influir en el actuar de las policías cuando se convierten en entes normativos, o recomendaciones de las que hace eco la opinión pública. En los Estados desarrollados con un buen sistema de separación de Poderes, el control político (o legislativo) de las policías si puede tener importante influencia, cuando se ejerce la función de contrapeso del Poder Ejecutivo.

Los controles internos de desempeño, en este modelo se caracterizan en unidades revisoras, de inspección o de asuntos Internos y pueden ser efectivos cuando las sanciones llegan a tribunales o a procedimientos administrativos que corrigen y generan incentivos adecuados. Las desventajas de estos son que no suponen un sistema suficientemente legítimo para los ciudadanos y que, en general, están al mando también del jefe de policía y la autoridad política.

Los mandos no son evaluados por su efectividad en el combate a la delincuencia o por el grado de desarrollo de la comunidad. Muestra de ello es que los directores no son separados de su cargo por incremento en las tasas de delincuenciales, mientras esto no suponga un problema para la estabilidad del sistema político. Esto especialmente evidente en los sistemas de incentivos de los altos mandos; en Guadalajara durante un partido de

fútbol, la acción policial (discrecional) llevó a una pelea entre asistentes al estadio y policías, lo que valió el despido de los tres primeros mandos de la policía municipal, incluido el secretario. Otro jefe policial de la misma ciudad fue felicitado públicamente por reprimir violentamente a los manifestantes globalifóbicos durante una reunión internacional, años antes. La diferencia entre ambos acontecimientos fue la exposición mediática del actuar de la policía y su repercusión en el mando político.

Existen otros sistemas de control externos, que son informales o que responden a instituciones intermedias de la sociedad, pero son poco comunes en los modelos gubernativos o se desdeñan con facilidad. Los primeros hacen referencia a observatorios ciudadanos, sistemas compartidos de premios y castigos, entre otros. Las policías con fuerte influencia del modelo gubernativo, no se prestan a estos instrumentos y la ciudadanía bajo regímenes poco democráticos, pocos espacios tienen para crearlos. Los segundos son los órganos de revisión de derechos humanos como *ombudsman*, *ombudsperson*, o defensor del pueblo. Tampoco son comunes en el modelo gubernativo.

Modelo profesional

La adopción de políticas derivadas del sentir ciudadano mediante encuestas y otros mecanismos, no son importantes en este modelo. Las encuestas de victimización particularmente son problemáticas para la policía fuertemente influida por este modelo, porque, se considera, los datos que arroja difícilmente pueden ser leídos correctamente por la ciudadanía que es ignorante en cuestiones de seguridad, así las encuestas o conteos no oficiales de delitos siempre tienen un componente negativo para la policía, y esta se enfrasca en una lucha por desacreditarlas, bajo la premisa de desconocimiento de detalles y particularidades que no le son propios a la sociedad, y que por tanto es incapaz de comprender correctamente.

Este carácter cerrado hace que la rendición de cuentas sea vertical. Un modelo con base en el concepto superior de la policía en cuestiones del delito y la inseguridad

evidentemente impide que el resto *ignorante* pueda evaluar su desempeño (Wilson, 1968).

...esa percepción de que ellos son los únicos que pueden apreciar las dificultades con las que trabajan y las circunstancias en que actúan. Además existe la convicción de que ellos son los únicos que realmente están verdaderamente implicados en la lucha contra la delincuencia. Esto les lleva a reclamar el establecimiento de una autorregulación y control (Guillen Lasierra, 2015).

Solo se rinde cuentas al superior jerárquico inmediato y todo culmina con el máximo jefe.

Otro rasgo semejante al anterior que tiene importantes componentes de la tradición militar (sistemas de control vertical), es la consideración de que se encuentra en un estado de excepción, como en el caso militar en donde en efecto no se rinde cuentas ni al Congreso, ni a los ciudadanos, ni al gobierno en ninguno de sus tres poderes, y únicamente se rinde cuentas al jefe del Ejecutivo, en tanto que es comandante supremo de las fuerzas armadas, así, en la policía legalista profesional, la rendición de cuentas se hace única y exclusivamente al inmediato superior y culmina con el jefe político. “Por ello solo pueden existir evaluaciones y controles internos” (Wilson, 1968).

Ahora bien, toda evaluación inicia con la delimitación de los objetivos, si los objetivos son el combate sin tregua a la delincuencia y los delincuentes, lo evaluable es el grado de avance en esta guerra. Así, la cuantificación de detenidos es esencial como medida de éxito. La guerra contra la delincuencia conlleva numerosas actividades que son, al final de día, la razón por la que está en la calle el elemento policial en primer lugar. Hacer detenciones, asegurar armas, mercancías y vehículos, así como el levantamiento de infracciones, son las consideraciones base para la medición de la efectividad de los policías.

Otra indiscutible medida de efectividad en este modelo es la rapidez con la que se responde a un llamado telefónico. La base operativa del sistema policial en el modelo

profesional es el patrullaje que debe estar en las calles para enfrentar al delito donde se presente (en palabras de Guillermo Zepeda Lecuona, “es como si los bomberos salieran a buscar incendios”), y a estar cerca de los ciudadanos que hagan llamadas de auxilio. La tecnología y procesos cambian solo en medida que son útiles para disminuir estos tiempos de respuesta o permitan un patrullaje mejor (en vehículos más veloces, con mayor movilidad, con sistemas de comunicación más efectivos, o sistemas de posicionamiento para determinar quién está más cerca del punto de auxilio) pero nunca para cambiar el paradigma.

No solo la efectividad es preocupación en este modelo, también la ética y la profesionalidad con la que se desempeñan los elementos debe ser medida, pero por sistemas y estructuras internas que tienen conocimiento de hechos presumiblemente impropios de parte de la policía, los investigan y castigan internamente, y eventualmente haciendo del conocimiento del Poder Judicial.

En todo caso la investigación y eventual castigo de malos elementos se hace desde la óptica de la necesidad de aislar a los malos elementos que contaminarían a toda la corporación. Pero no se considera que existan causas estructurales, institucionales o incluso informales que sean las precursoras de estos comportamientos contrarios a las reglas establecidas.

Modelo comunitario

El indicador de la efectividad de la policía es la ausencia de crimen y desorden y no la visible evidencia de acción policial en lucha contra ellos, citando a Peel se privilegian los resultados en contra de las acciones. La ausencia de delitos se mide no por medio de la estadística oficial, sino por medio de la opinión pública. Esto es, los niveles bajos de delitos solo son significativos cuando están en consonancia con una sensación subjetiva de seguridad en las personas “para la policía comunitaria unos niveles de delincuencia

aceptablemente bajos no tienen ningún significado si los ciudadanos manifiestan sentirse inseguros en sus barrios y ciudades” (Guillen Lasierra, 2015).

Así pues, los datos estadísticos no son el centro de la medición de este modelo. Sí se recoge la estadística delincidencial, pero con fines analíticos no para demostrar el trabajo que ha realizado la policía. Esta estadística se pone a disposición de cualquier persona. Estos insumos son considerados datos susceptibles de discusión y análisis; y no el centro de la estabilidad gubernamental o información estratégica reservada como en los otros dos modelos.

Se privilegian los controles externos sobre los controles formales o los jurisdiccionales, aunque estos no se deleznan. A distintas formas de foros y órganos revisores formales e informales, acuden las autoridades para dar cuenta de lo que se hace, los planes que tienen y las decisiones que se toman. “El modelo está pensado para que el público sea el último juez de la actuaciones de la policía” (Guillen Lasierra, 2015). Por ello hay reuniones para informar de acciones efectuadas y por hacer. El secretismo de la policía gubernativa o profesional no tiene lógica en un modelo que busca la confianza y legitimación de la acción policial. A pesar de todo esto la toma de decisiones que implican transformaciones en el actuar policial o que demandan cambios en el comportamiento de la ciudadanía, es consultado en un sistema jerárquico consultivo, que no democrático. Esto es, estas decisiones se ponen a consideración del público y las opiniones son tomadas en cuenta pero no se decide por mayorías, sino que es la autoridad quien resuelve con pleno conocimiento de las consecuencias y el sentir de la población.

Respecto de las encuestas y evaluaciones se utilizan para dar seguimiento al comportamiento de los elementos, y aunque esto pueda ser motivo de conflicto entre la policía y la ciudadanía, el modelo los promueve antes que rechazarlos. Otras técnicas tomadas del mundo de los negocios se instrumentan en este caso, como encuestas de satisfacción de servicio o *clientes simulados*. Esto último es especialmente relevante para diferenciar este modelo de los demás, pues la supervisión interna de la policía en este

modelo se orienta hacia estos fines, saber si el elemento atendió el servicio y si las personas atendidas quedaron satisfechas con el mismo. La diferencia es amplia con el modelo profesional en donde la supervisión se orienta a verificar el cumplimiento de formalismos.

Ahora bien, aunque no son el centro de su evaluación, los controles políticos y jurisdiccionales siguen presentes en este modelo, se instrumentan recursos tales como los propios del modelo profesional como las unidades de asuntos internos y la vigilancia desde los órganos parlamentarios. Internamente los elementos siguen rindiendo cuentas a sus superiores, pero la evaluación de desempeño y su crecimiento en el sistema profesional de carrera (que se da por hecho en este modelo) cuenta con datos de la ciudadanía a la que sirve, es decir no es únicamente la información que emana de la superioridad la que determina el avance de un policía en su carrera, sino un conjunto de informaciones de diversos actores entre los que destaca el del ciudadano. “No obstante el criterio final de evaluación y rendición de cuentas es el mantenimiento o no de la confianza, en medida que este disminuya, las políticas estrategias y prioridades de la policía deberán modificarse para recuperarla” (Guillen Lasierra, 2015).

Conclusiones

De lo visto en el capítulo primero respecto de nuevo institucionalismo se concluyó que *la lógica de lo adecuado* implica que los individuos en las organizaciones asumen roles según su posición y las circunstancias de la situación de la que se encuentren en su organización. Los modelos aquí presentados permitieron analizar aunque someramente, algunas las instituciones formales e informales de los modelos. De ello se pueden inferir los cálculos que los elementos deben hacer en función de cada uno de los modelos para responder adecuadamente según su rol y sus circunstancias.

Del modelo gubernativo es clara la eventual imprecisión de sus instituciones formales, y la incertidumbre que genera el principio de cercanía con el poder político. Los

objetivos y acciones que se deben realizar en este modelo con frecuencia son cambiantes y una función importante de la organización bajo este modelo es estar al pendiente de las órdenes del poder político y de los intereses cambiantes que puedan tener. Se puede inferir que bajo este modelo pueden reproducirse muchas instituciones y arraigarse, y que los cálculos de *lo adecuado* se realizan en lo cotidiano con pocas certezas, fincadas en conjuntos de reglas formales que demandan un cúmulo importante de reglas informales. Los referentes que emanen de estas reglas informales pueden llegar a ser tan importantes que pueden enfrentarse a las reglas formales, como lo advirtieron March y Olsen.

Las instituciones derivadas del modelo profesional son también importantes. El modelo crea muchas instituciones fuertes, que determinan en buena medida el comportamiento de la organización y de sus integrantes. El carácter cerrado de la corporación bajo este modelo genera un marco muy detallado de roles y comportamientos adecuados frente a situaciones dadas. Aquí hay menos oportunidades para crear instituciones informales, pero las que se crean pueden ser igualmente relevantes como para cambiar el objeto mismo del modelo, como se vio, para transitar del cumplimiento de la ley, al combate contra la delincuencia, considerando la ley como limitación y eventual obstáculo para cumplir con lo realmente importante. Es aquí donde la teoría de March y Olsen toma más relevancia. La organización policial que ha desarrollado instituciones de este tipo difícilmente reconocen el objeto de la organización fuera de esas instituciones, pues muchas de sus estructuras formales ya se han creado a partir de instituciones informales, como por ejemplo la medición de la efectividad por medio de la demostración de la actividad de los elementos policiales (evaluando por número de arresto realizados) antes que el cumplimiento de la ley.

Finalmente en el modelo comunitario las instituciones informales son más importantes que en cualquier otro modelo. En este se privilegia la acción discrecional del policía, y por el carácter flexible de la organización, la distribución de la responsabilidad y la consideración de la ley como instrumento y no como un fin en sí misma, requiere de sólidas instituciones, reglas formales e informales, que determinen el actual policial. El

riesgo en este modelo de derivar en efectos no intencionados es alto. La apuesta por los controles externos y la apertura de la corporación la ciudadanía, que tiene como centro, parecen equilibrar la ecuación al generar reglas que incentiven este *cálculo de lo adecuado* con múltiples factores que desincentiven el abuso.

Lejos de intentar demostrar que uno de los modelos es superior al otro, el logro esperado de este capítulo fue identificar claramente las características de cada modelo y sus instituciones, ver que son distintas entre sí, y facultar al lector para identificar estas instituciones formales e incluso en su ausencia las posibles instituciones informales que se pudieran crear, en un caso concreto, lo cual ser objeto del siguiente capítulo.

CAPÍTULO IV. EVIDENCIA EMPÍRICA. LAS INSTITUCIONES DE LA POLICÍA MUNICIPAL DE TLAJOMULCO DE ZÚÑIGA

Lo analizado hasta ahora ha permitido caracterizar en políticas y modelos, las formas de entender el Orden público y el Estado de derecho. Si los objetivos se han cumplido, los rastreos teóricos apuntan a estos dos importantes conceptos básicos que se han desarrollado en corrientes de pensamiento, que a su vez se han traducido en políticas reconocibles en el mundo occidental. Estas políticas y los cambios en el panorama mundial han generado políticas hemisféricas y nacionales que finalmente se traducen en modelos de policía con características bien definidas de las que aquí se han dado cuenta algunas de ellas. Lo que falta por hacer es identificar las instituciones propias de las corporaciones policiales municipales en México. Identificar instituciones implica conocer las construcciones mentales colectivas de los miembros de una organización, en este caso de una policía municipal, para encontrar el conjunto de reglas y prácticas de su operación diaria pues estas *dan estabilidad y significado al comportamiento social* (Scott 1998). El trabajo para ello es inevitablemente cualitativo, por ello la evidencia empírica se documentará a través de encuestas previamente recabadas, que recibieron el nombre de Estudios de clima laboral, recursos y valores de la policía municipal de Tlajomulco de Zúñiga, *Justicibarámetro* que realizó en 2009 un grupo de académicos (Coordinados por el Dr. Marcos Pablo Moloeznik, Dr. David A. Shirk y la Dra. María Eugenia Suárez) en conjunto con el Instituto Transfronterizo de la Universidad de San Diego, la Universidad de Guadalajara y El Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente y en 2015 por el equipo de consultores Jurimetría (coordinado por el Dr. Guillermo Zepeda) en la que el autor de este trabajo participó en el diseño, levantamiento y análisis de los resultados. Las encuestas buscaron levantarse en el mayor número posible de elementos policiales buscando más que una muestra representativa, el total del personal activo. El

resultado es un censo que en ambos años supera el 85% del personal activo encuestado¹⁶. Ambos estudios constaron de una encuesta de aproximadamente 160 reactivos, el cual fue aplicado a los elementos en activo de la corporación. Las preguntas del cuestionario se organizaron en seis temas:

1. Estado de la fuerza
2. Datos demográficos y personales
3. Formación y conocimiento
4. Condiciones laborales, equipamiento y compensación
5. Valores y autopercepción de los policías y de la institución
6. Percepción de la sociedad y del crimen

El estudio fue destinado a las esferas de toma de decisiones en materia de política criminológica del municipio y de administración interna de la corporación. Asimismo, a los encargados de los proyectos de armonización normativa del sistema de seguridad pública municipal con la reforma constitucional en materia de seguridad y justicia. En la generación de política criminológica, el estudio pone de relieve la descentralización de la policía municipal y su carácter de medio privilegiado de encuentro del Estado para con la ciudadanía y en ocasiones el único medio. Uno de los aportes más novedosos de ambos estudios fue el conocimiento de la imagen que la policía tiene de sí misma, los resultados de la encuesta reflejan muchas actitudes, opiniones y reacciones condicionadas por reglas institucionales formales e informales que se aprovecharán para la identificación de los referentes de esas instituciones en la forma de los modelos policiales antes analizados.

¹⁶ Metodología de los estudios en Anexos I y II.

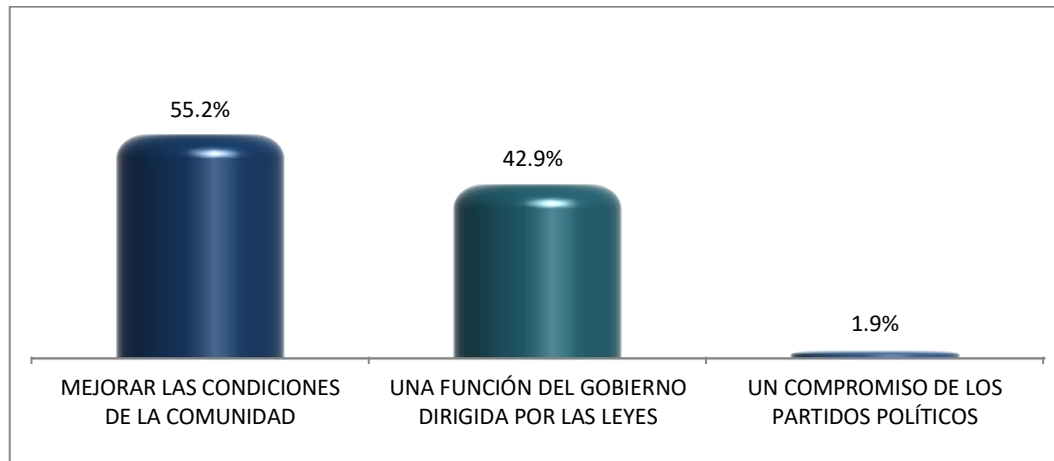
La forma de analizar las encuestas en este capítulo serán siguiendo las mismas categorías de análisis de los tres modelos de policiamiento del capítulo que antecede a este. Se presentarán las preguntas de los cuestionarios que reflejen la presencia de una regla, tradición o cualquier otra manifestación de institucionalización que derive en el comportamiento que señala la respuesta a la pregunta de la encuesta. Adicionalmente, se comparan ambos años para inferir de ello el desarrollo de las instituciones y advertir una posible transición en las mismas, por efecto de las influencias que buscan instaurar una institución diferente quizá basada en otro modelo policial.

La orientación y objetivos de la policía

Como se señaló en el capítulo anterior, los objetivos de las corporaciones policiales se deben identificar, más allá de los que declara, por los que le subyacen. Para ello es necesario identificar las características que son altamente valoradas en las organizaciones e instituciones.

La autopercepción de la corporación muestra una interesante tendencia hacia un modelo más comunitario, cuando el 55.2% responde que la seguridad pública es “mejorar las condiciones de la comunidad”. Aún existe un importante conjunto de servidores (42.9%) que eligió como respuesta “una función del gobierno dirigida por las leyes” que aunque es correcto, se posiciona en una forma más tradicional de la seguridad, esto es con el Estado como centro, y en un modelo profesional de policía (ver gráfico 2).

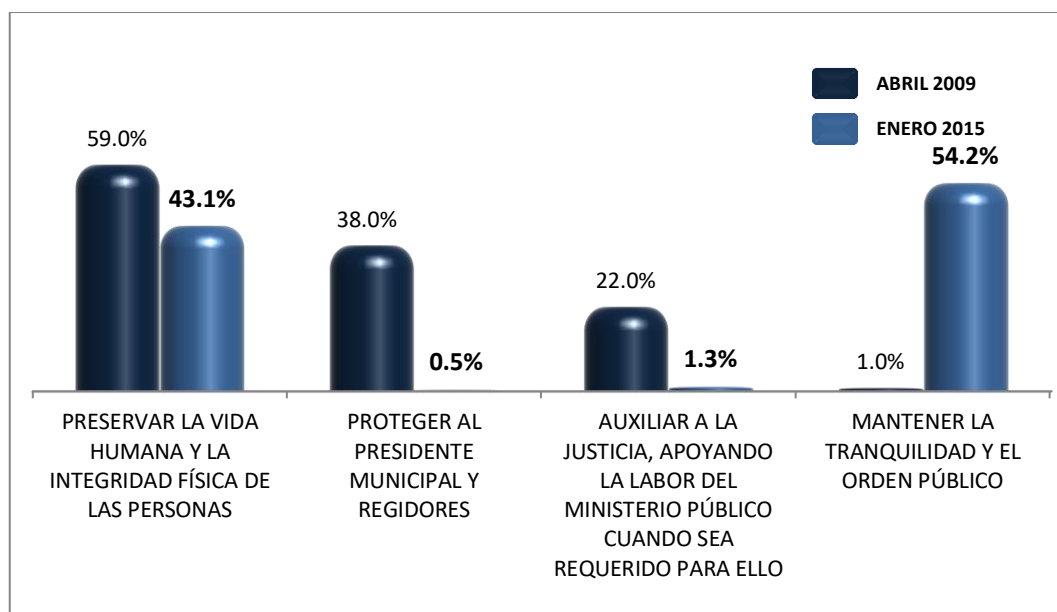
Gráfico 2. Para ti, ¿La seguridad pública es....? (respuestas de 2015)



Elaboración propia con base en datos de “Estudio de clima laboral, recursos y valores de la policía municipal de Tlajomulco de Zúñiga, Policiabarámetro 2015”.

Así pues, para conocer las cosas que se valoran, se preguntó a los elementos cuál creían que fuera la finalidad más importante de la seguridad pública. El resultado fue que se valora mucho más el mantenimiento de la tranquilidad y el Orden público (con un 54% en 2015) que preservar la vida y la integridad física de las personas (con 4%), mientras que en 2009 esta última finalidad fue por mucho la mayoritaria con 59% y mantener la tranquilidad solo obtuvo el 1%. Esto no es consistente con la respuesta del cuadro anterior. Como puede verse la racionalización de la necesidad de convertirse en una policía más cercana a las personas se diluye, quizá por las prácticas orientadas hacia el mantenimiento del orden, en funciones que se acercan más a una policía gubernativa o formalista. La lógica de la función policial como agente del gobierno casi desaparece lo que es una buena noticia, pues no obtiene ni el 1% de las respuestas como función primordial proteger al presidente municipal en 2015, cuando esta respuesta fue la segunda en importancia en 2009, lo anterior se muestra en el gráfico 3.

Gráfico 3: La finalidad más importante de la seguridad pública es ...



Elaboración propia con base en datos de “Estudio de clima laboral, recursos y valores de la policía municipal de Tlajomulco de Zúñiga, Policiabárometro 2015”.

La hipótesis de esta, y otras inconsistencias en las respuestas es que la aspiración dominante –declarada del sistema de seguridad pública hacia finales del sexenio pasado (2009-2012), se autodefinió como una *policía comunitaria* aunque nunca se definió en qué consistiría pero se dispuso la adición de un parche con la leyenda *policía comunitaria* en los uniformes de todos los policías del país. No obstante el modelo que se persiguió, de facto, fue el profesional. Tanto la declaratoria de guerra contra el narcotráfico, y luego contra todo el crimen organizado se mantuvieron, y los diseños de El Nuevo Sistema de policía en México (Rosas 2012) y del Sistema Integral de Desarrollo Policial (Székely 2012), tienen las características y cualidades claramente orientadas hacia el modelo profesional, como: un riguroso sistema de reclutamiento y selección, un inflexible sistema de control de confianza, un muy alto énfasis en el entrenamiento inicial y continuo de los elementos, doce estándares de especialización únicamente para la policía uniformada entre otros, y pocas o ninguna disposiciones para acercarse a la comunidad, mejorar la comunicación (salvo por las denuncias anónimas) y pocos incentivos para la implementación de

controles externos. Es decir mientras que la racionalización y la aspiración en 2009 parecen orientadas al modelo comunitario, las instituciones que se forman luego de algunos años, por las prácticas y reglas establecidas, son claramente orientadas al modelo profesional.

En la policía de Tlajomulco se valora altamente el trabajo de patrullaje. En relación a cómo se emplea el tiempo de la jornada de trabajo se encuentra que el patrullaje sigue siendo la actividad prevalente en la corporación. Con un promedio de 12 horas que se destinan a esta actividad frente a 10 que se utilizaban en 2009, se evidencia el arraigo a las formas tradicionales de la función policial, muy propias del modelo profesional, en detrimento de otras actividades propias de modelos más avanzados de policía (como el comunitario) que incluyen reuniones con vecinos, evaluaciones físicas de la infraestructura urbana, entre otras. Preocupa que se haya reducido a la mitad el tiempo para llenar informes o formatos, visible en la tabla 4, cuando las exigencias del reporte homologado y de las derivadas de la reforma constitucional en materia de seguridad y justicia, exigirían un aumento considerable del tiempo destinado a esta actividad (Zepeda 2015). Este rechazo al trabajo de escritorio también es sintomático de la existencia de fuertes instituciones del modelo profesional que deleznan el trabajo no policial o de bajo perfil, y se prefieran las actividades que son tradicionalmente consideradas como relacionadas con el combate a la delincuencia de alto impacto¹⁷, que en este caso es el patrullaje.

¹⁷ Tradicionalmente se consideran delitos de alto impacto en los municipios: Homicidio, robo a casa habitación, a negocios, a personas y de vehículos, robos a bancos, aunque puede haber variaciones y pueden incluir lesiones y delitos sexuales. En los estados y la federación prácticamente son los mismos pero se agrega el secuestro, robos en carretera, delitos sexuales y otros delitos patrimoniales como fraude. (Fuente: estadística del Centro Nacional de Información de la SEGOB).

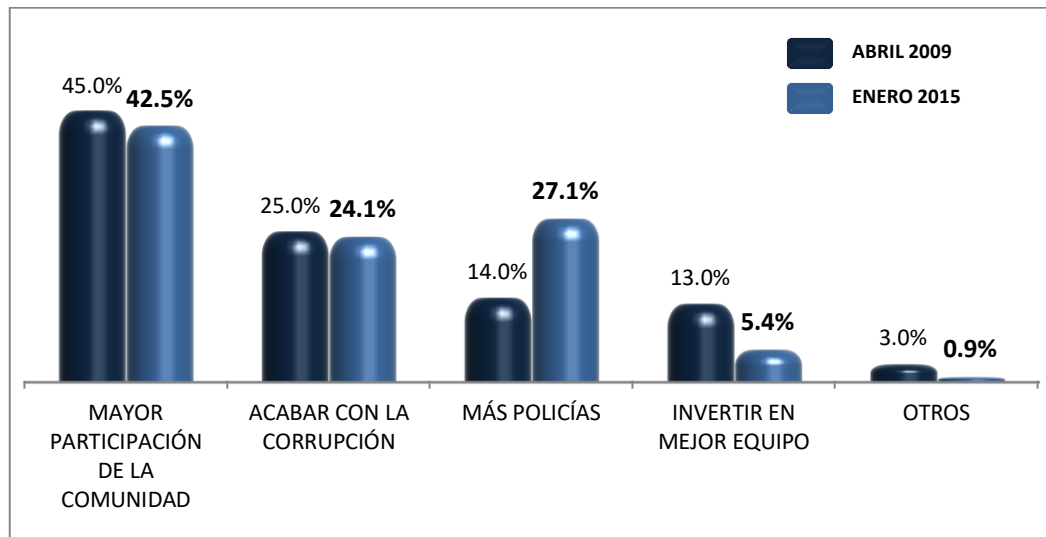
Tabla 4. ¿Cuánto tiempo al día te dedicas a las siguientes actividades?

	2009	2015
PATRULLAJE	10.4	12
REUNIONES CON COMANDANTES	0.5	0.6
CURSOS DE ENTRENAMIENTO/ESTUDIOS	2.2	2.9
EJERCICIO	1.2	1.1
DESCANSAR/COMER	0.5	0.7
REUNIONES CON VECINOS	1	1.1
LLENADO DE FORMATOS E INFORMES	2.2	1.1

Elaboración propia con base en datos de “Estudio de clima laboral, recursos y valores de la policía municipal de Tlajomulco de Zúñiga, Policiabárometro 2015”.

Respecto del cuestionamiento ¿Cuál consideras que es la más eficiente para combatir la inseguridad? Nuevamente el comparativo de respuestas entre 2009 y 2015 refiere a este posible desencanto con la racionalización o aspiración hacia el modelo comunitario, dada la operación *de facto* orientada hacia el modelo profesional. En 2015 disminuye ligeramente el porcentaje de respuestas que consideran que la participación de la ciudadanía es la mejor estrategia para combatir la inseguridad respecto de 2009, en tanto que se incrementan sensiblemente las opiniones que señalan que tener más policías es una estrategia primordial. La cantidad de policías es un elemento clave del modelo policial profesional dado que la acción primordial bajo este paradigma es el patrullaje, y ya que es el medio para *encontrarse* con el delito, una cobertura mayor posibilita mejor este encuentro (gráfico 4).

Gráfico 4. ¿Cuál consideras que es la estrategia más eficiente para combatir la inseguridad?

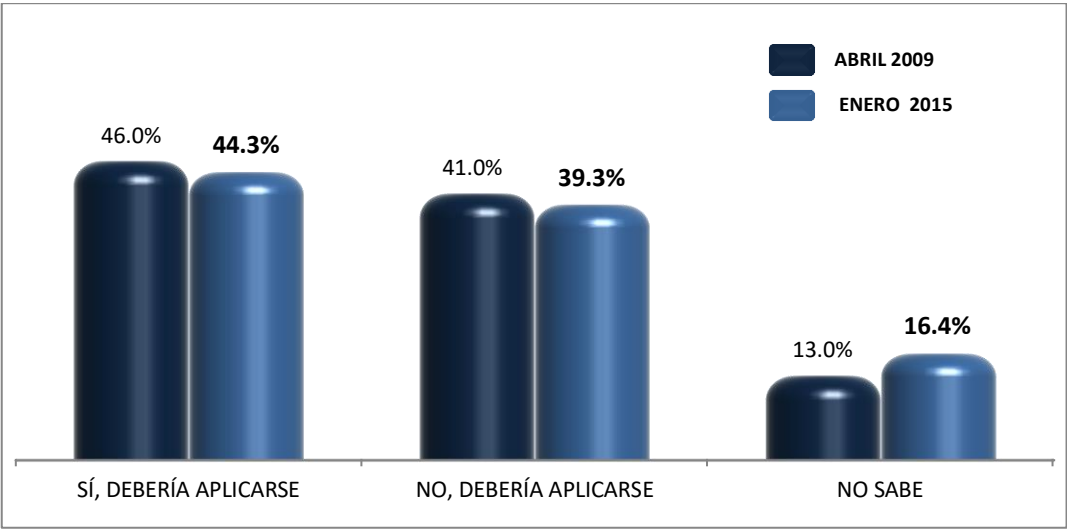


Elaboración propia con base en datos de “Estudio de clima laboral, recursos y valores de la policía municipal de Tlajomulco de Zúñiga, Policiabárometro 2015”.

Existe una opinión muy dividida sobre la aplicación de la pena de muerte en caso de delitos de homicidio pues el 44.3% dice estar de acuerdo con la pena de muerte y el 39.3% en contra. De acuerdo a lo analizado previamente se puede inferir que en este punto en particular, más que una convicción personal profunda y reflexionada, existe la influencia de las instituciones del modelo profesional, que como se analizó son susceptibles de utilizar los recursos del Derecho Penal del Enemigo superponiendo la misión de la lucha contra la delincuencia por sobre el cumplimiento de la ley. Con ello parece compensar el encono social por ciertos delitos con legislación excesiva, penas altas y tratamiento especial a delitos y delincuentes peligrosos, y al incluir en la ley estos elementos, no se rompe la regla de cumplir con la misma ley. Las todavía mayoritarias respuestas de los policías en favor de una pena de muerte reflejan importantes instituciones formales e informales dentro de su corporación, que dirigen los esfuerzos al

combate a la delincuencia. Este combate, propio del modelo profesional, buscará en la legislación y las estructuras de gobierno las mayores ventajas para cumplir su cometido, el incremento de la punibilidad de ciertos delitos es una de estas ventajas y la pena de muerte supone la mayor de las penas, por lo que se considera una ventaja importante en el combate a los delincuentes (gráfico 5).

Gráfico 5. En tu opinión, ¿La pena de muerte debería aplicarse en los casos de homicidio o no debería aplicarse en casos de homicidio?



Elaboración propia con base en datos de “Estudio de clima laboral, recursos y valores de la policía municipal de Tlajomulco de Zúñiga, Policiabarómetro 2015”

La organización policial

Algunos de los reactivos del cuestionario preguntan sobre la relación jerárquica en la policía de Tlajomulco. En general, en las siguientes preguntas es posible dilucidar el grado de discrecionalidad existente en los mecanismos de incentivos, tanto de ascensos (que implica un ingreso económico mejor para el policía) y de sanciones. Puede verse como en 2009 priva una mayor discrecionalidad. Todas las respuestas y los reactivos de contraste apuntan en la misma dirección, la discrecionalidad se ha disminuido pero aún existe. En el caso de los ascensos, en 2009 alrededor el 30% de los elementos consideró justos y claros los procesos de ascenso y promoción, mientras que en 2015 más del 60% de las respuestas consideraron lo mismo, esto es, se duplicó la percepción de justicia y claridad en los procesos de promoción y ascenso de 2009 a 2015 que además (tabla 2). El modelo gubernativo tiende a considerar tanto ascensos como castigos con criterios poco claros (pues se hace con criterios políticos, personales, de intereses, etc.), mientras que los incentivos en los modelos profesional y comunitario son claros y consistentes con el objeto del trabajo policial que postulan. En este caso permanecen en la institución algunos elementos del modelo gubernativo que ascensos con criterios poco claros, pero marcadamente menos que en 2009.

El mismo argumento es sostenido por las percepciones de la justicia y la equidad con la que se aplican los correctivos disciplinarios, aunque el incremento no es tan notable como en el caso de los ascensos.

Tabla 5. Actitudes hacia la institución

	% DE ACUERDO / TOTALMENTE	
	2009	2015
LOS PROCESOS PARA DECIDIR LOS ASCENSOS Y PROMOCIONES SON JUSTOS	29%	62%
LOS PROCESOS PARA DECIDIR LOS ASCENSOS Y LAS PROMOCIONES SON CLAROS	32%	66%
LA ASIGNACIÓN DE LAS JORNADAS DE TRABAJO, ACTUALMENTE ES JUSTA	58%	72%
SE DECIDE LA PROMOCIÓN (EL ASCENSO) CON BASE EN LAS CONEXIONES QUE UNO TIENE	61%	54%
SE DECIDE LA PROMOCIÓN (EL ASCENSO) CON BASE EN LOS MÉRITOS PROPIOS	34%	63%
LOS CORRECTIVOS DISCIPLINARIOS A LOS ELEMENTOS DE POLICÍA SON JUSTOS	33%	52%
LOS CORRECTIVOS DISCIPLINARIOS SON CONOCIDOS POR TODOS	55%	60%
LOS CORRECTIVOS DISCIPLINARIOS SE APLICAN A TODOS POR IGUAL	33%	43%

Elaboración propia con base en datos de “Estudio de clima laboral, recursos y valores de la policía municipal de Tlajomulco de Zúñiga, Policiabarámetro 2015”

Un efecto del carácter cerrado de la organización policial, en el modelo profesional, es que la corporación puede cerrarse sobre sí misma incluso a los policías de otras corporaciones. Aunque en esencia esta característica en el modelo profesional aplica para los no policías, dado que el resto de la población no cuenta con el conocimiento especializado que solo se encuentra en las filas de la policía, no obstante esto puede generar un celo profesional mal entendido y desconfianza para con otras corporaciones. Es posible apreciar como la colaboración, confianza, solidaridad y otros referentes del trabajo en equipo se califican mejor entre menos competencia parece haber entre las corporaciones. Así, las corporaciones que complementan el trabajo de la policía municipal como los policías viales y la procuraduría o fiscalías, tanto estatales como federales tienen las más bajas calificaciones de confianza, respeto y colaboración, como se aprecia en la tabla 6.

La falta de un sentido de cuerpo entre las corporaciones pudo haber sido alimentada por esta institución del modelo profesional que pugna por un cierre de filas al

interior de las corporaciones contra todos los agentes externos, pero no en pocas ocasiones específicas ha sido posible apreciar una verdadera competencia malsana e incluso rivalidad que llega al enfrentamiento entre corporaciones por efecto de la competencia política entre los presidentes municipales y gobernadores, mientras estas corporaciones se encontraron fuertemente sustentadas en instituciones del modelo de tipo gubernativo. Actualmente esta situación no es visible en la información que arroja la encuesta.

Tabla 6. En escala de 1 a 10 en donde 1 es lo más bajo y 10 lo más alto. Qué calificación le das a las siguientes corporaciones policíacas en cuanto a...

	PGJE	SSP	MUNICIPALES	MOVILIDAD	PGR	POLICÍA FEDERAL	PERITOS
	ENE 15	ENE 15	ENE 15	ENE 15	ENE 15	ENE 15	ENE 15
CONFIANZA	6.3	7.2	6.5	5.8	6.3	6.8	7.5
CAMARADERÍA	6.0	6.8	6.6	6.0	5.8	6.1	6.6
SOLIDARIDAD	6.3	7.2	7.1	6.2	6.4	6.5	7.1
COLABORACIÓN / COOPERACIÓN	6.6	7.6	7.5	6.3	6.6	6.7	7.2
RESPECTO	6.5	7.5	7.3	6.8	6.7	7.0	7.5
DELIMITACIÓN CLARA DE FUNCIONES	6.6	7.2	7.0	6.5	6.7	6.8	7.4

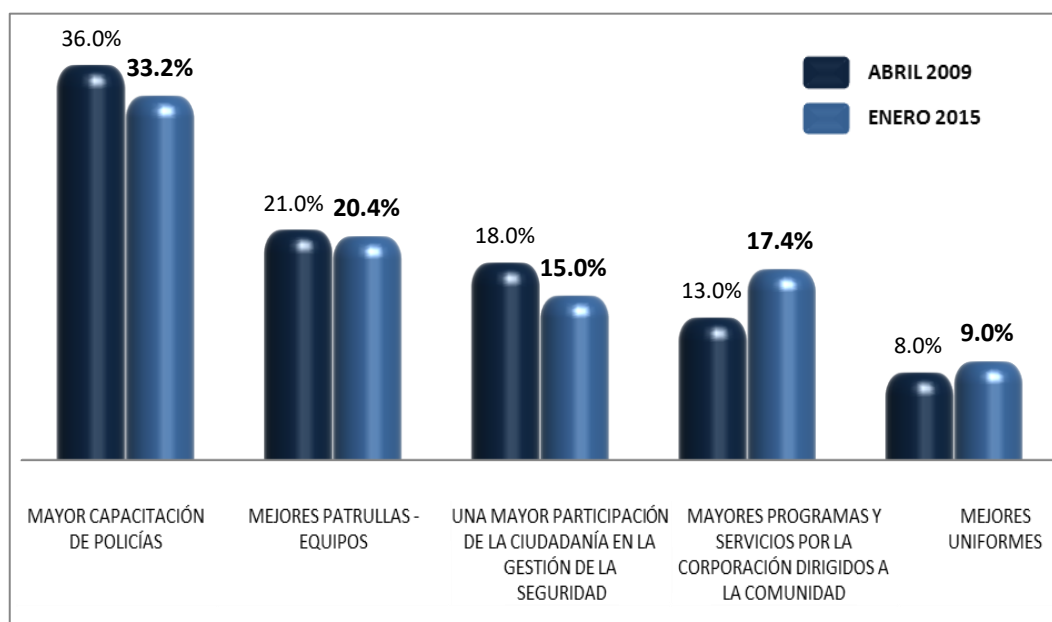
Elaboración propia con base en datos de “Estudio de clima laboral, recursos y valores de la policía municipal de Tlajomulco de Zúñiga, Policiabárometro 2015”

El medio legitimador de la policía en el modelo profesional es el conocimiento especializado que el cuerpo posee y el resto de la ciudadanía ignora. Supone un avance

respecto del modelo gubernativo que está legitimado por puro principio de autoridad. La preocupación por la capacitación constante es un signo manifiesto de la importancia de esta institución, que no se circunscribe únicamente al modelo profesional. Al preguntar a los elementos *qué es lo más importante para mejorar la imagen de la policía*, la respuesta con mayor cantidad de preferencias es la de *mayor capacitación*. Esto no es extraño además, considerando la inminente entrada en vigor del nuevo sistema de justicia penal, pues en 2009 recién estaba aprobada la reforma constitucional y en 2015 faltaba un año para que entrara en vigencia plena el sistema en todo el territorio nacional.

En segundo lugar de importancia los encuestados refirieron la necesidad de tener mejores patrullas y equipo. Las instituciones del modelo profesional requieren una fuerte presencia en el espacio público y dado que el patrullaje es el medio ideal del trabajo policial, la calidad y cantidad del equipamiento resulta indispensable. Las patrullas en vehículos de alto cilindraje, y en carrocerías imponentes son especialmente apreciadas, más allá de las necesidades técnicas y las capacidades de los vehículos mismos, pues estos dan *presencia*, lo que tiene valor por sí mismo. Consistentemente con lo que se ha venido apuntando hay un diferendo en el tercer lugar de las preferencias entre los resultados encontrados en 2009 y 2015. En lo que concierne a las disposiciones que mejorarían la imagen de la corporación se seleccionó en tercer lugar *Mayor participación de la ciudadanía* en 2009 como medio para mejorar la imagen a la y en 2015 la elección de *Mayores programas dirigidos a la comunidad*. Esto es, una mayor acción de la corporación se prefiere en 2015 frente a un involucramiento mayor de la ciudadanía (gráfico 6).

Gráfico 6. ¿Qué consideras más importante para mejorar la imagen de la policía en la comunidad?



Elaboración propia con base en datos de “Estudio de clima laboral, recursos y valores de la policía municipal de Tlajomulco de Zúñiga, Policiabarómetro 2015”

La ley y su cumplimiento

El cumplimiento de la ley es punto central de todos los modelos de policiamiento hasta ahora expuestos. No obstante la diferencia, como se apuntó en el capítulo precedente, es en los modelos gubernativo y comunitario donde la ley tiene un carácter instrumental; en el primero para legitimar acciones y órdenes del gobierno y el segundo para servir y proteger a la comunidad. En el modelo profesional la ley es objeto fundamental del actuar policial. Cumplir con la ley y hacerla cumplir es base y fundamento de este modelo. Como se puede apreciar en los gráficos 7 y 8 en la Policía de Tlajomulco hay gran preocupación por la ley y se infiere que en otras policías municipales podría ser igual. Ante cuestionamientos sobre la necesidad de mayor capacitación, en ambos años en

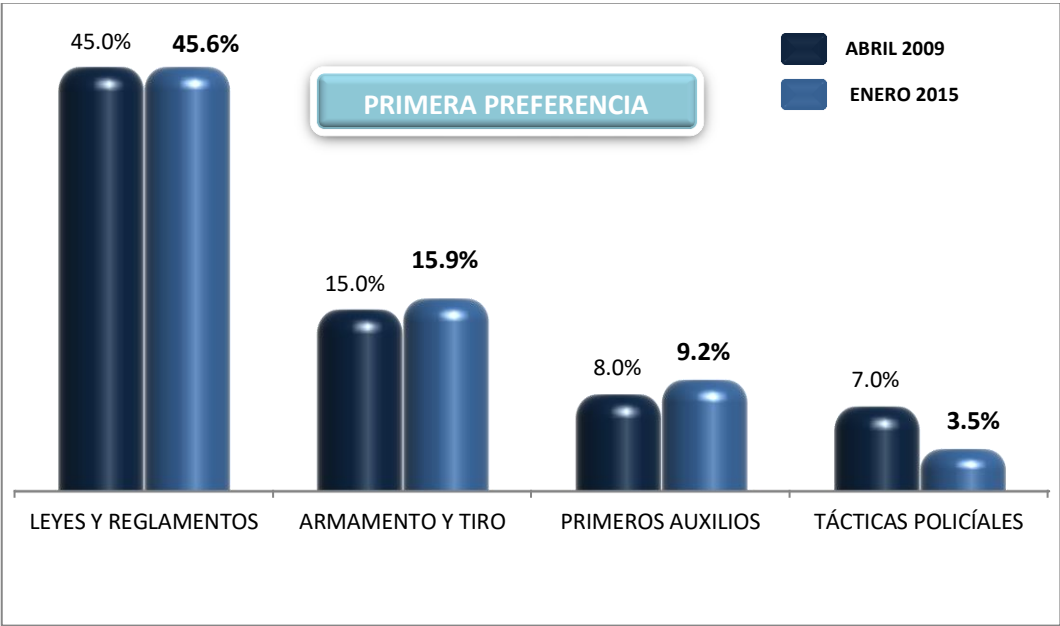
que se levantó la encuesta (2009 y 2015,) la mayor preocupación, por un muy amplio margen respecto de la segunda necesidad, es en materia de leyes y reglamentos. A primera vista parecería que obra el arraigo de la institución de la legalidad propio de un modelo profesional, pero la ley también es el referente del modelo gubernativo para legitimar las acciones policiales para proteger al gobierno, sus instituciones o hasta sus actores relevantes. Para los policías municipales de Tlajomulco la ley podría seguir siendo un medio legitimador y altamente necesario ante la inseguridad laboral en la que viven por efecto de lo que la misma constitución señala, como ya se ha hecho referencia en varias ocasiones, en el artículo 123, pero más aún por el aparente arraigo de instituciones del modelo gubernativo.

La capacitación en leyes y reglamentos es también una preocupación del más alto orden, pues una vieja práctica en las policías uniformadas era ser *adoctrinado* por el departamento jurídico para declarar contra el detenido de manera que se *asegurara* su procesamiento, es así que esta práctica (mala práctica) buscaba en el mejor de los casos, determinar el tipo penal con total precisión, con todos los agravantes que pudieran existir en el hecho y revisando acuciosamente el procedimiento de detención, obligando al elemento policial a repetir, ante la autoridad, terminología específica propia del mundo del derecho y no propio de la seguridad preventiva. Esta práctica hace sentir inseguros a muchos elementos policiales, pues al no estar seguros de lo que declaran, por este uso de la terminología jurídica especializada, temen incurrir en responsabilidades. Esto también habla de cierta desconfianza en las áreas jurídicas de la corporación que son también las que fincan responsabilidades contra los elementos.

Desde otro punto de vista, las capacitaciones respecto de las funciones policiales bajo el nuevo sistema de justicia penal, como lo pueden ser las actividades como primer respondiente, el adecuado llenado de formularios y los procesos de cadena de custodia, han señalado la posible responsabilidad de los policías en caso de fallar en estos procedimientos, que aunque no son novedosos, son ahora exigibles. De la lectura de las respuestas ofrecidas en las encuestas con elementos policiales municipales, de este y

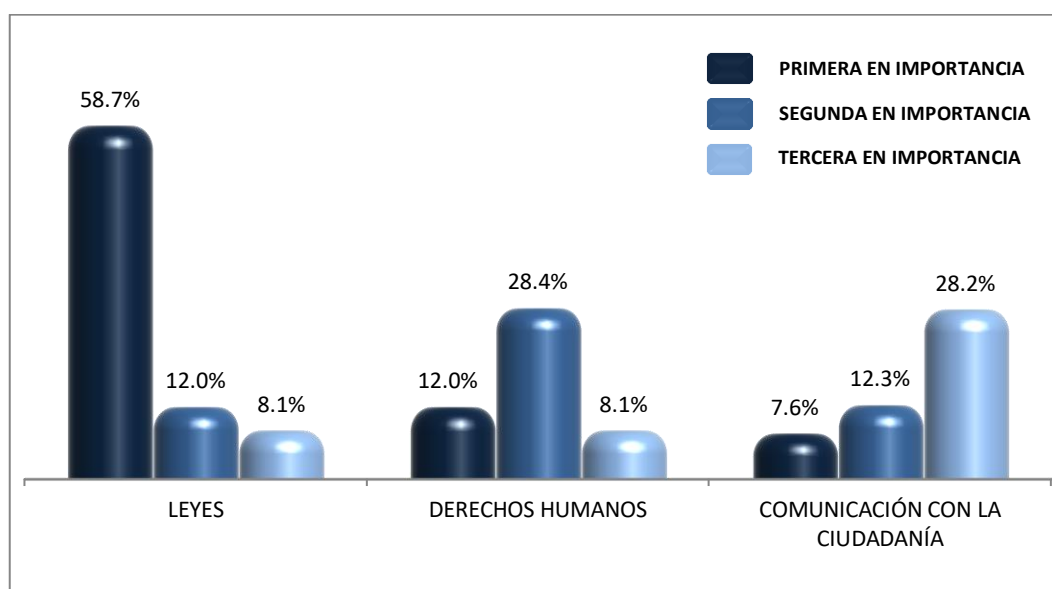
otros municipios, se desprende la idea de que el elemento se siente cada vez más inseguro en su trabajo, y busca en el conocimiento de las leyes una defensa a su situación (o sensación) de inestabilidad laboral. La especialización en procesos jurídicos parece ser un mecanismo más aceptado que la transformación personal e institucional de las prácticas y tradiciones fuertemente arraigadas, que colisionan directamente con el nuevo sistema de justicia y sus obligaciones para con los elementos.

Gráfico 7. Señala dos áreas en las que consideres te hace falta mayor capacitación



Elaboración propia con base en datos de “Estudio de clima laboral, recursos y valores de la policía municipal de Tlajomulco de Zúñiga, Policiabarómetro 2015”

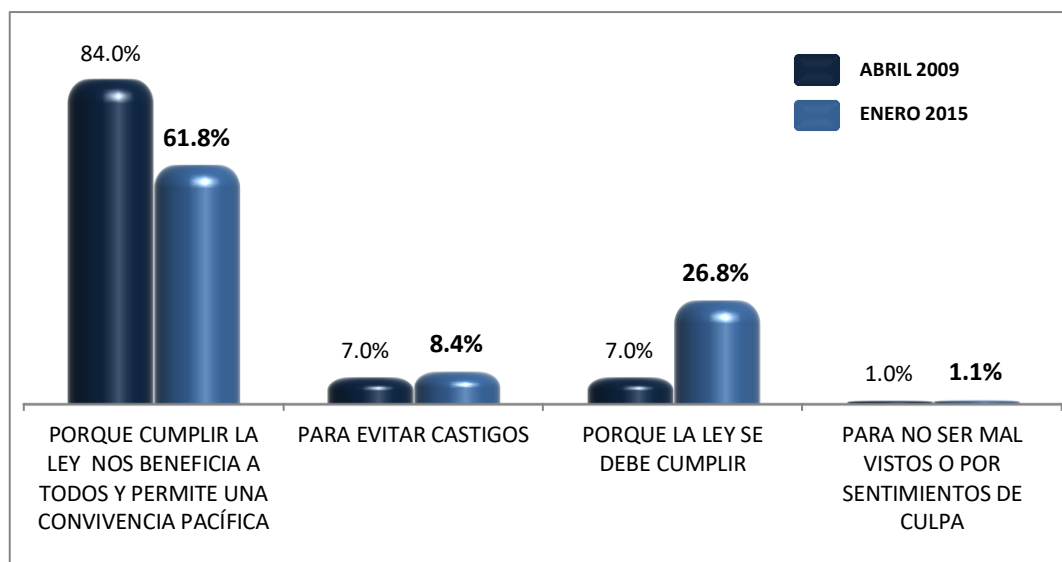
Gráfico 8. ¿En tu opinión, cuáles son los tres conocimientos o habilidades más importantes que debe tener un policía? (respuestas de 2015)



Elaboración propia con base en datos de “Estudio de clima laboral, recursos y valores de la policía municipal de Tlajomulco de Zúñiga, Policiabarómetro 2015”.

La racionalización del cumplimiento de la ley como instrumento de beneficio social y no como una imposición del Estado es manifiesta en las respuestas de los policías municipales de Tlajomulco en el gráfico 9. Esto constituye un importante avance hacia la adquisición de instituciones del modelo comunitario. No obstante, no se encuentra como contraparte un *habitus* de cumplimiento de la ley, que haga pensar que el camino a la instrumentalización de la ley como medio para servir a la comunidad esté listo para recorrerse, esto es visible en el gráfico 10 y se analizará enseguida.

Gráfico 9. ¿Por qué respetas y obedeces las leyes?

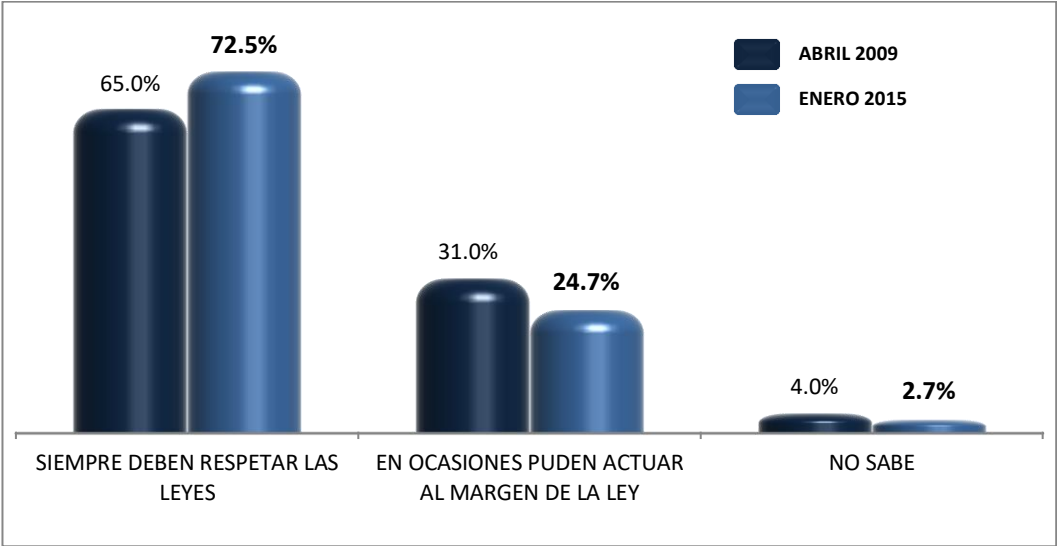


Elaboración propia con base en datos de “Estudio de clima laboral, recursos y valores de la policía municipal de Tlajomulco de Zúñiga, Policiabárometro 2015”

Aunque en menor medida que en 2009, el cumplimiento de la ley sigue sin ser una institución totalmente arraigada entre los policías. Un porcentaje que ronda el 30% de los elementos policiales de esta corporación señalan que no siempre es posible cumplir con el trabajo y con las leyes en todos los casos. En el capítulo tres se señala puntualmente que una institución deformada del modelo profesional tiende a considerar la lucha contra la delincuencia como el objetivo central de la policía, pasando por alto el cumplimiento de la ley, de ahí la necesidad de buscar caminos alternos al cumplimiento de la ley para efectivamente, dar respuesta a lo que puede considerarse como lo más importante del trabajo policial que es, la lucha contra la delincuencia y a su agentes. Las viejas instituciones del sistema penal inquisitorio subsidiaron muchas incapacidades de la policía, para cumplir con el objetivo primordial de lucha contra la delincuencia. Esto, junto con un importante impulso a la política de *guerra contra la delincuencia* de los últimos años del gobierno del Presidente Vicente Fox Quezada y todo el período de Felipe

Calderón Hinojosa (y que en este sexenio no ha variado aunque ha disminuido el discurso belicoso), hacen altamente difícil el desarraigo de esta institución que podría legitimar el no cumplimiento de la ley, en aras de un *bien mayor* como todavía se aprecia que puede ocurrir en el gráfico 10.

Gráfico 10. Para poder capturar a los delincuentes ¿Crees que los policías siempre deben respetar las leyes o en ocasiones necesitan actuar al margen de la ley?



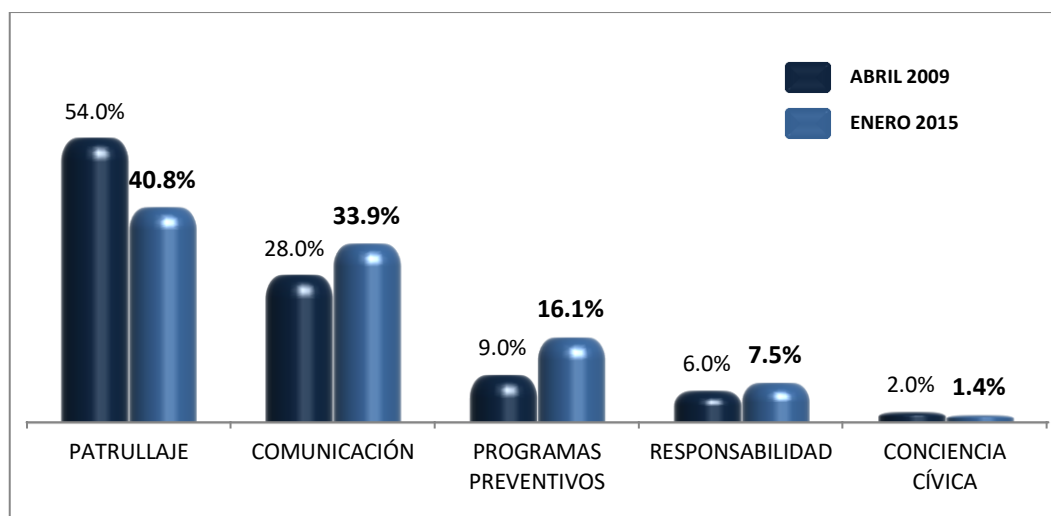
Elaboración propia con base en datos de “Estudio de clima laboral, recursos y valores de la policía municipal de Tlajomulco de Zúñiga, Policiabarómetro 2015”.

La consideración del ciudadano

Los análisis de las respuestas anteriores ya dan muchas pistas sobre las instituciones que privan en la policía con respecto a los ciudadanos, como privilegiar la compra de mejores patrullas por sobre una mejora en las relaciones con los ciudadanos (gráfico 6), y los objetivos centrados en la tranquilidad pública por sobre la protección de las personas (gráfico 3). Ahora bien, la consideración del ciudadano como elemento central de la policía es difícil en los contextos que ya se han estado revelando y que no dependen enteramente de la acción de la corporación. Primeramente, las formas y estrategias del modelo profesional que valoran altamente el patrullaje (al que ahora dedican más tiempo que en 2009, tabla 4) hace de esta función la vía de acceso prevalente al ciudadano, haciendo que este contacto sea efímero y por tanto con bajo beneficio en la imagen de la corporación. Así, cuando se pregunta cuál es el tipo de contacto más usual del policía para con el ciudadano, la respuesta mayoritaria es el patrullaje en los dos años que se comparan (gráfico 11). No obstante comienzan a incrementarse las respuestas que favorecen otros medios, incluso algunos más estructurados como los programas preventivos. No se alcanzan a registrar en la encuesta las reuniones con vecinos, las que paulatinamente pudieran convertirse en verdaderas reuniones de discusión de dos vías, pues en su versión más incipiente suelen convertirse en sesiones de quejas y solicitudes hacia las autoridades. Como puede verse hay en formación instituciones de corte comunitario, las cuales se construyen más que por vía de la organización, como respuesta a las necesidades de los mismos elementos policiales. Que el segundo tipo de contacto sea comunicación¹⁸, habla de un primer paso en este sentido.

¹⁸ La encuesta no especificó en qué consiste esta comunicación, si bien en el lenguaje policial del Área Metropolitana de Guadalajara entablar comunicación con la ciudadanía casi siempre hace referencia al intercambio entre policías y la ciudadanía durante el recorrido de patrullaje, persona a persona, y a las reuniones periódicas de vecinos con encargados policiales del sector o zona.

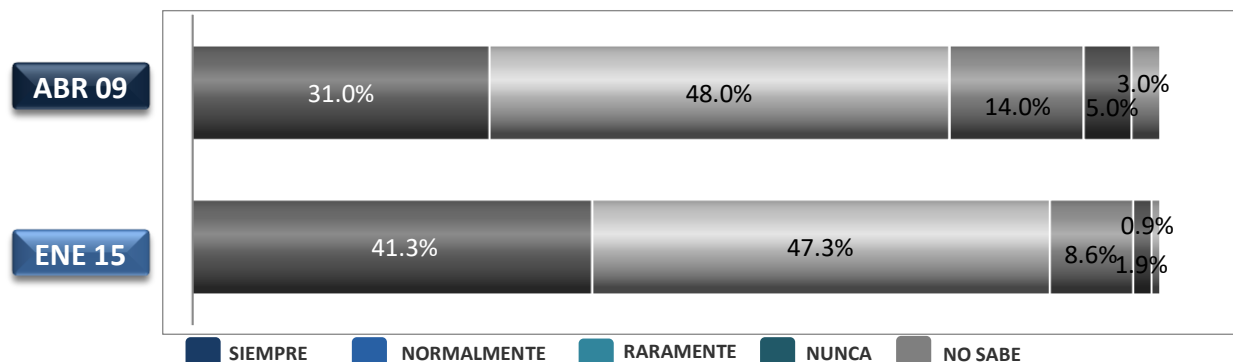
Gráfico 11. ¿Cuál es el tipo principal de contacto que tienes con la comunidad?



Elaboración propia con base en datos de “Estudio de clima laboral, recursos y valores de la policía municipal de Tlajomulco de Zúñiga, Policiabárometro 2015”.

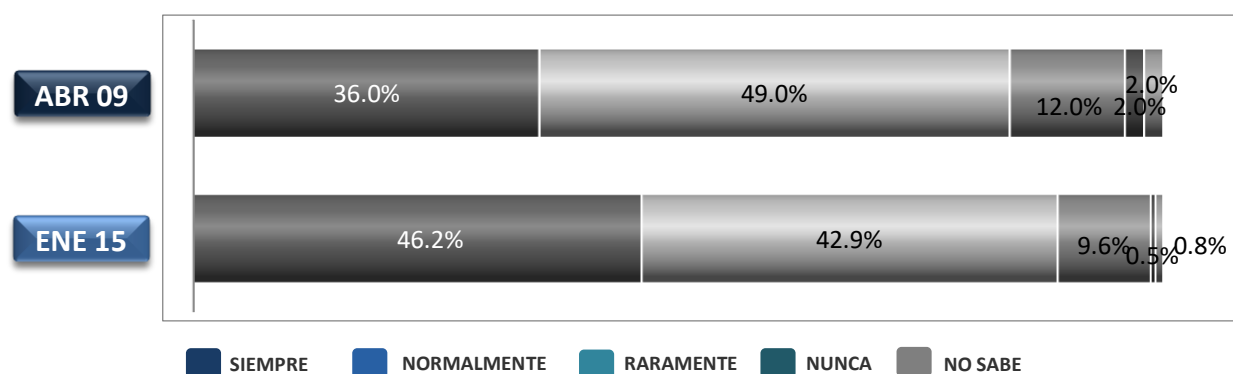
En la misma tesitura que el comentario anterior se consideran las respuestas a las preguntas ¿Qué tan seguido los policías aplican la ley a todos por igual? Y ¿Qué tan seguido los policías proporcionan un trato justo a los ciudadanos? (gráficos 12 y 13). Las respuestas *Siempre* y *Normalmente* se incrementan en 2015 con respecto a 2009. Nuevamente se hace referencia a la racionalización de esta necesidad de centrar el trabajo policial en el ciudadano, aunque no se haya institucionalizado formalmente.

Gráfico 12. ¿Qué tan seguido los policías aplican la ley a todos por igual?



Elaboración propia con base en datos de “Estudio de clima laboral, recursos y valores de la policía municipal de Tlajomulco de Zúñiga, Policiabarámetro 2015”

Gráfico 13. ¿Qué tan seguido los policías proporcionan un trato justo a los ciudadanos?



Elaboración propia con base en datos de “Estudio de clima laboral, recursos y valores de la policía municipal de Tlajomulco de Zúñiga, Policiabarámetro 2015”.

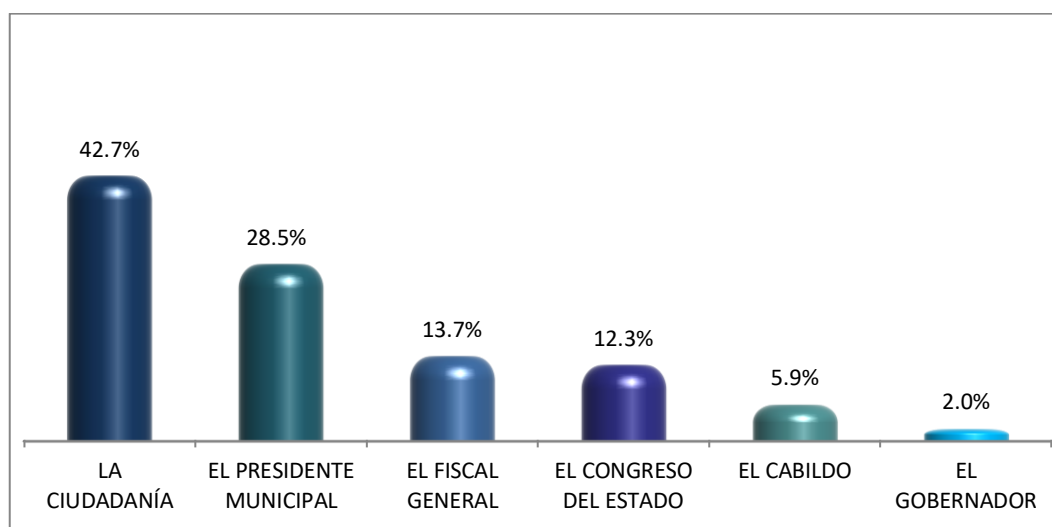
Rendición de cuentas

En este rubro es clara la definición de instituciones de uno u otro modelos, la rendición de cuentas en el modelo gubernativo es en línea jerárquica vertical, solo se deben cuentas al poder ejecutivo, en virtud de ser un sistema basado en la obediencia al ejecutivo, solo él mismo puede evaluar si sus órdenes fueron cumplidas; en el profesional las cuentas se rinden únicamente hacia adentro, solo la policía es capaz de evaluar a la policía puesto que nadie más estaría en condiciones de considerar todos los aspectos necesarios para ello; y finalmente en el comunitario las cuentas se rinden a la ciudadanía, final destinatario de los esfuerzos del cuerpo policial. Los resultados que arrojan las preguntas dirigidas a este ámbito son claros en el gráfico 14. Los elementos reportan en un 43% de respuestas que señalan que la ciudadanía es la última instancia a la que se rinden cuentas, no obstante las segundas y terceras opciones son el presidente municipal y el fiscal general, con 29 y 14% respectivamente. Puede verse que la rendición de cuentas al interior de la policía (que aquí se consideraría como el fiscal general) es la menos valorada como última instancia de rendición de cuentas, aunque cabe decir que el fiscal general pertenece al nivel estatal de gobierno y no al municipal, y que de acuerdo a la legislación vigente no tiene autoridad sobre las policías municipales, al menos de manera regular. La todavía muy alta consideración de que es el presidente municipal a quien se rinde cuentas es consistente con los datos analizados en los apartados anteriores de este mismo capítulo.

La policía municipal de Tlajomulco cuenta todavía con instituciones informales propias del modelo gubernativo, las prácticas e instituciones de la corporación en efecto están constituidas para rendir cuentas al presidente municipal, quizá bajo la pretensión de que este al final del ciclo, rinde cuentas a la ciudadanía. No obstante la respuesta mayoritaria es que se rinde cuentas a la ciudadanía, esto habla de instituciones en gestación, con formas, mecanismos y preocupaciones para hacer del ciudadano común, el referente de la acción policial. Como puede verse hay instituciones en conflicto en la corporación, pues mientras en los otros rubros parecen dominar las instituciones del

modelo profesional, sin que se note claramente que este domina el comportamiento de los elementos y de la corporación, hay una fuerte inclinación por la racionalización de acciones y actitudes del modelo comunitario que podrían estar construyendo instituciones.

Gráfico 14. En última instancia la policía municipal debe rendir cuentas a...(respuestas de 2015)



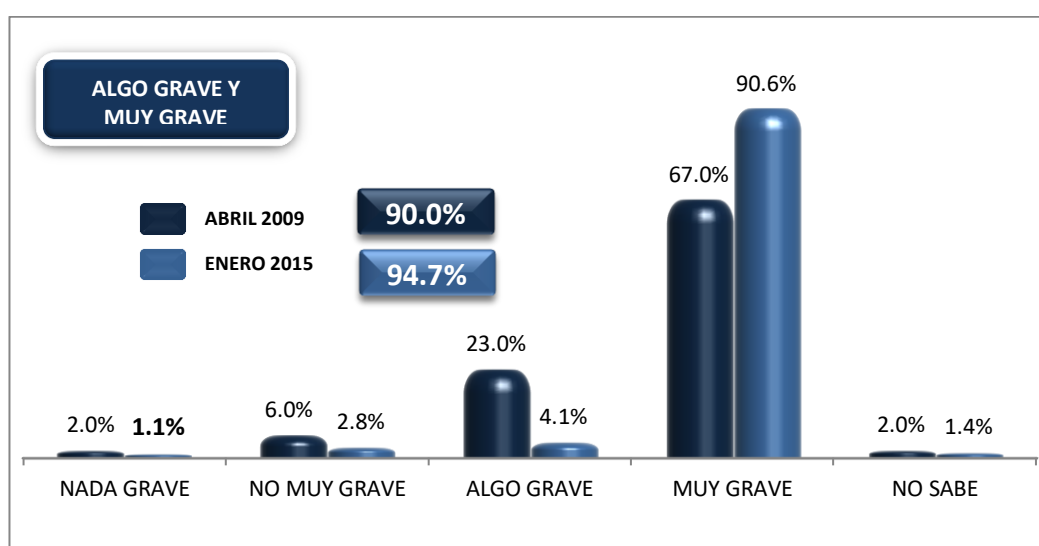
Elaboración propia con base en datos de “Estudio de clima laboral, recursos y valores de la policía municipal de Tlajomulco de Zúñiga, Policiabárometro 2015”.

La consideración del ciudadano como destino de la rendición de cuentas puede estar relacionada con una mayor preocupación del elemento por la corrupción, como lo muestran los reactivos que en situaciones hipotéticas preguntan la gravedad de un hecho de corrupción. Gratamente crece significativamente el número de opiniones que consideran el hecho como muy grave y además también crece la severidad con la que se debe castigar tal hecho, con respecto a 2009.

En los gráficos 15 y 16 se propone a los encuestados un caso hipotético del que deben responder qué tan grave consideran la actuación del elemento y cómo debería ser su sanción por tal hecho. Recibir un regalo a cambio de dejar ir a una persona que ha sido sorprendida en flagrante delito, puede ser considerado poco grave o nada grave cuando el modelo policial predominante es el gubernativo, dado que el cumplimiento del deber está ligado al mandato expreso del gobernante en turno o los jefes políticos, ante una falta de ordenes explícitas para detener y procesar a personas en posesión de drogas (como describe el caso del gráfico 15) hay poca consciencia de estar obrando mal al dejarlo ir. Bajo un modelo profesional el cumplimiento de la ley consideraría inaceptable la aceptación de un soborno a cambio del incumpliendo de una norma, y en cualquier caso lo consideraría muy grave. Más aun el ofrecimiento de un regalo constituye en sí mismo otra violación a la ley por lo que no consignar a esa persona constituye una doble falta para el elemento. Bajo el modelo comunitario la acción también se consideraría *algo grave o muy grave*, pero más por la consideración del daño a la comunidad que generara la impunidad de una persona en posesión de drogas. Aunque la encuesta no ofrece tantos datos como para observar las razones por las que se considera la gravedad esta acción, lo que es destacable es que en 2015 el rango de *muy grave*, absorbe puntos de las demás opciones que consideran menos que *muy grave* esta acción. En suma ninguna de las opiniones que consideran menos que *muy grave* recibir sobornos para dejar impune un delito se incrementan en 2015 respecto de 2009 y la opción de *muy grave* se incrementa.

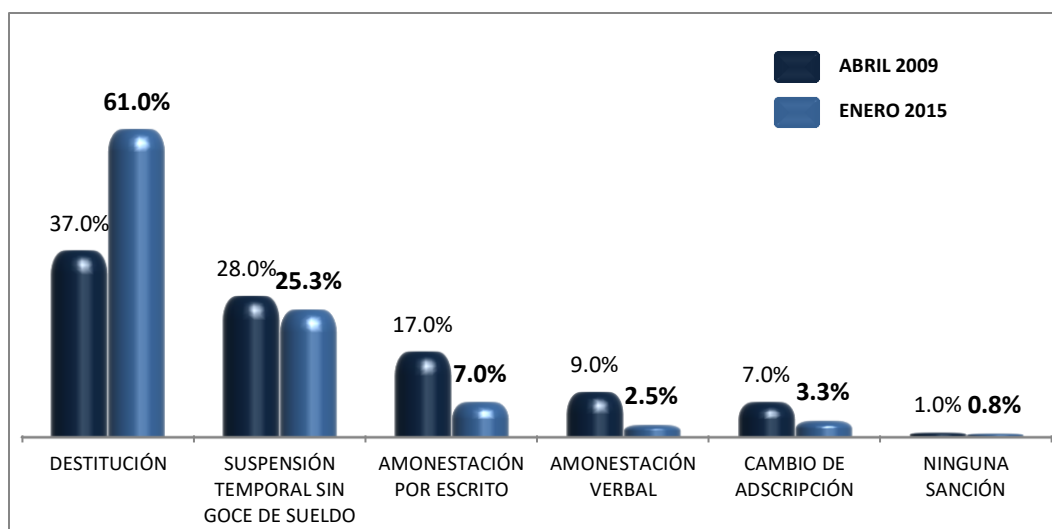
Estrechamente relacionado con lo anterior está el gráfico 16 que pregunta qué sanción debería recibir el elemento que fuera sorprendido en una acción como la descrita. La destitución se propone como la sanción más fuerte de todas y es la mayoritaria en las preferencias de los encuestados, no obstante sufre un incremento notable en 2015 respecto de las respuestas obtenidas en 2009. Podría hacerse notar en este caso una influencia del modelo profesional que busca castigar ejemplarmente las acciones ilegales, tanto internas como externas, el derecho penal del enemigo, propio del modelo profesional pugnaría por sanciones mayores a faltas graves como medio para desincentivar su futura comisión.

Gráfico 15. A continuación te voy a describir una situación hipotética para conocer tu opinión sobre el comportamiento de un agente de policía preventiva en su vida diaria durante su trabajo. Un agente de policía detiene a un automovilista por posesión de drogas. El agente acepta un regalo equivalente a la mitad de la fianza que debería de pagar a cambio de no consignarlo. ¿Qué tan grave consideras este comportamiento?



Elaboración propia con base en datos de “Estudio de clima laboral, recursos y valores de la policía municipal de Tlajomulco de Zúñiga, Policiabarámetro 2015”

Gráfico 16. Si un policía de tu corporación tiene este tipo de comportamientos y lo descubren, ¿Cómo piensas que se le DEBERÍA de disciplinar?



Elaboración propia con base en datos de “Estudio de clima laboral, recursos y valores de la policía municipal de Tlajomulco de Zúñiga, Policiabarómetro 2015”.

Con estos ejemplos se pretende esbozar cómo se actualizan en el pensamiento y opiniones de los policías de Tlajomulco de Zúñiga, diversas instituciones de los modelos policiales estudiados. El instrumento utilizado (Estudio de clima laboral, recursos y valores de la policía municipal de Tlajomulco de Zúñiga, Policiabarómetro 2015) no se diseñó para identificar en las respuestas las instituciones de uno u otro modelo, pero hay suficiente información, como puede apreciarse, para hacer patente la existencia de más de un tipo de instituciones presentes en de la corporación, sus afinidades y conflictos con otras reglas formales e informales que orientan el desarrollo cotidiano de las funciones de policía.

Conclusiones

A la luz de estos hallazgos es posible advertir que la policía de Tlajomulco de Zúñiga se encuentra en un proceso de transición, que tiene diversos estados de desarrollo en las distintas características de su organización, y que ello corresponde a distintos modelos de policiamiento, con múltiples instituciones, unas con fuerte arraigo y otras en formación incipiente. A la vez se reconocen todavía viejas instituciones que se mantienen en lo profundo del comportamiento policial, aunque la racionalización respecto a ellas pueda ser distinta, quizá por efecto de la demanda social y de las circunstancias del propio municipio. La policía municipal de Tlajomulco se encuentra atada a viejas instituciones que mantienen rasgos característicos del modelo gubernativo, a saber principalmente el reconocimiento de la autoridad política como fuente del ser y que hacer de la policía o al menos como última instancia de la rendición de cuentas. No obstante, hay una fuerte racionalización en contra de este concepto que lleva a considerar al ciudadano en el centro de la acción policial, aunque no se han establecido aún todos los mecanismos y sistemas de incentivos para que esto sea efectivo. Por otro lado, la mayoría de las instituciones de esta corporación hacen referencia a un modelo profesional, también incompleto y con tendencia a considerar el elemento fundamental del trabajo policial el combate a la delincuencia y no el respeto a la ley. Esto se hace visible en la consideración sobre las funciones más importantes de la policía que se veía, tendían a valorar de manera importante el patrullaje, a pesar de que como objetivo primordial se eligió la protección de las personas. Es decir, la estructura policial está definida mayormente hacia el modelo profesional con el combate a la delincuencia como principal objetivo, aunque prevalece, igual que con la rendición de cuentas, una racionalización diferente y mayoritaria que considera al ciudadano como centro del actuar policial.

Las necesidades más apremiantes de nuevo son de corte profesional, en las que prevalece de manera muy importante la capacitación en materia de leyes y reglamentos, lo que nuevamente posiciona a las instituciones del modelo profesional por encima de las de corte comunitario. Aunque la aspiración mayoritaria es evidente, tiende a hacia el

modelo comunitario, hay importantes instituciones que no se han dejado atrás y sobre las que no hay previsiones para enfrentarlas. Otro hecho importante es que el modelo comunitario da por sentado que sus características son la evolución del modelo profesional, pues al instrumentalizar la ley en favor de la comunidad, asume que el reto más difícil para el policía en transición del modelo profesional al comunitario será flexibilizar el cumplimiento de la ley al que estaba atado irrestrictamente. No es el caso de la policía de Tlajomulco en el que prevalecen sentimientos y racionalidades que consideran a la ley un obstáculo eventual para el cumplimiento del deber, aunque de manera no mayoritaria este simple hecho es un fuerte impedimento para evolucionar a la cooperación a un modelo comunitario, sin antes consolidar instituciones que incentiven el cumplimiento de la ley de los elementos.

CONCLUSIONES

En este trabajo se buscó primeramente la asistencia de la teoría de las instituciones, específicamente del neo institucionalismo, para superar el paradigma tradicional de la elección racional, a la que aquí se asoció con los análisis y soluciones más comunes en los temas de seguridad y de organizaciones policiales. Así, desde la introducción se presentó, como un problema de aplicación -no un problema de discusión académica-, la dicotomía de las soluciones al problema de la inseguridad pública en México, principalmente siguiendo un paradigma de elección racional, centradas en el cambio en el comportamiento de los individuos en espera de resultados institucionales. Este paradigma fue puesto frente al del neo institucionalismo que orienta más su reflexión y soluciones a la construcción de reglas formales e informales, a las que se llamó instituciones, para orientar la acción de seguridad pública. Se concluyó que mientras prevaleciera la visión del policía que racionalmente opera bajo una lógica de la conveniencia, -sin tener en cuenta el entorno, específicamente de cómo está construida la organización policial- todo mal de las organizaciones recaería directamente sobre el agente policial. De la mano de los autores del neo institucionalismo social se propuso analizar a la organización policial desde los conjuntos de reglas, tradiciones, ritos y costumbres, es decir las instituciones. Entendiendo que estas instituciones, sean formales, es decir declaradas por la organización, o informales, contruidos por las personas a lo largo del tiempo, influyen de manera importante en el comportamiento de los individuos de toda organización, se cuestionó si en la construcción de las organizaciones policiales pudieran encontrarse indicadores que expliquen el aparente fracaso de las policías para proveer un servicio de seguridad acorde con las exigencias ciudadanas.

Las instituciones de las organizaciones policiales no obstante no serían halladas únicamente poniendo bajo la lupa las organizaciones de hoy, sino que se hizo necesario hacer un recorrido hasta sus elementos más fundamentales. Primeramente se analizaron los dos grandes conceptos que involucran a la seguridad pública por un lado el Estado de derecho y en contraparte el orden público. A pesar de reconocer la intrínseca relación que

tienen los dos conceptos, pues la primera responsabilidad del Estado es la seguridad y más en un Estado de derecho, se encontró, que ambos conceptos habían evolucionado, de un origen común, pero hacia caminos diferentes. A este primer hallazgo se le atribuyó la diferencia sustancial entre lo que las policías hacen y lo que la población espera. Pues mientras las organizaciones policiales tomaron como base de su construcción organizacional al orden público, los ciudadanos desarrollaron expectativas de seguridad, con base en lo que hoy se reconoce como un Estado de derecho pleno. Este primer hallazgo todavía muy superficial y poco acabado ya orientaba algunas de las respuestas subsecuentes.

Para aterrizar más estos conceptos en el desempeño de las organizaciones policiales, se analizaron algunas políticas de seguridad en Latinoamérica y México. Partiendo de la teoría de Estado anómico, se reconoció una debilidad institucional presente en los Estados Latinoamericanos y especialmente en México. Esta situación prevé un alto número de instituciones informales alrededor de las funciones más elementales de Estado, dadas las insuficiencias de sus reglas formales y la baja capacidad que tienen sus estructuras de cumplir con sus objetivos. Enseguida, las orientaciones sobre el orden público se hicieron presentes en las políticas militaristas de la post guerra en el siglo XX, instituyendo reglas y doctrina de las que todavía pueden encontrarse vestigios, cuando no sólidas referencias en las organizaciones policiales. Finalmente, la legislación mexicana, a pesar de haber pasado por reformas que buscaban integrar la vida nacional al Estado de derecho, mantienen en sus estructuras formales fuertes tensiones entre la aspiración al Estado de derecho y, por el contrario, resistencias vigorosas que institucionalizan las prácticas del orden público en sus conceptos y formas más primigenias. Estas estructuras en forma de leyes y políticas, son insumo en la construcción y desarrollo de las organizaciones policiales actuales.

En el tercer capítulo se expusieron las características formales de tres maneras de concebir y operar la seguridad pública llamados modelos de policiamiento. De cada uno de ellos se describieron algunos conceptos clave que permitieran encontrar el camino desde los grandes conceptos de Estado de derecho y orden público hasta las

instrumentaciones de los modelos. Pero más allá de eso se pudieron identificar algunas instituciones formales características de su particular paradigma, y también inferir las instituciones informales que se crearían a partir de los huecos encontrados en las reglas formales. Así, el siguiente paso sería encontrar alguna evidencia de cómo se aplican esos modelos institucionales en una corporación en específico y determinar si en efecto los constructos organizacionales imponen sobre los individuos, lógicas de actuación adecuadas a los roles que presenta la organización.

Para esto se compararon dos encuestas casi idénticas levantadas en un periodo de seis años de diferencia, que permitiera ver si existen instituciones evolucionando y cómo se experimentan estas instituciones en el trabajo policial concreto.

El resultado final fue que en una sola corporación coexisten instituciones de los tres modelos, que evidenciaron también rasgos característicos de las políticas de seguridad y cuyas estructuras se encuentran construidas ineludiblemente sobre los marcos legales mexicanos con lo que ello conlleva. Aun así se reveló también una importante aspiración a crear instituciones representativas del Estado de derecho, en forma de modelos de policiamiento más cercanos a la ciudadanía, pero aún con instituciones provenientes del orden público. Es así que se advierte en el análisis, la existencia de tres tipos diferentes de insumos con los que se continúan construyendo las corporaciones policiales, como la que se estudió, en la que están presentes actitudes e inercias del control gubernamental y político de la función y servicio de seguridad pública, lo que implica una todavía fuerte dependencia de la seguridad, de la coyuntura política, partidista y electoral; al mismo tiempo se encontraron fuertes arraigos a una cultura de policía profesional, centrado en el combate al delito y a los delincuentes, con rasgos de alto formalismo pero sin que consolidara el apego irrestricto a la ley como principio máximo, pero aun considerando a la ley como un instrumento disuasivo por excelencia en la figura de sanciones penales extremas; finalmente se identificaron racionalizaciones respecto de la necesidad de transitar a un modelo policial comunitario, de mayor cercanía con la ciudadanía, aunque de esto no se han creado instituciones sólidas y muchas de las que podrían generarse

están entrando en conflicto con viejas tradiciones arraigadas y que pueden llegar a constituir en el pensamiento policial, el ser y que hacer de la corporación.

El contraste entre las instituciones encontradas en una corporación policial urbana de principios del siglo XXI en México, sobre los principios que exige el Estado de derecho en ese mismo lugar y tiempo, arroja un diferendo importante. Las instituciones formales e informales de la policía municipal, que no han sido construidas por la corporación bajo estudio, sino por una tradición policial, latinoamericana y mexicana y múltiples influencias internacionales, no responden a las expectativas que genera el Estado de derecho, y por tanto sus acciones, por esforzadas y bien intencionadas que sean, estarán en menores posibilidades de cumplir los objetivos de seguridad que demanda el Estado de derecho y sobre el cual, se sostiene, la ciudadanía tiene puestas sus expectativas. Dado que estas instituciones son observables y se pueden agrupar por modelos con mayor o menor relación con el concepto propuesto de Estado de derecho, es posible identificar el grado de influencia que uno u otro modelo de policiamiento tiene sobre una corporación, para orientar grandes esfuerzos a la reconstrucción de las organizaciones policiales, bajo un modelo, que genere instituciones orientadas al cumplimiento de los objetivos y características del Estado de derecho.

La reflexión final es que los análisis y soluciones al problema de inseguridad que en México se presentan cada vez más recurrentemente, necesitan voltear al análisis organizacional y la construcción de instituciones, más que al diseño de más controles y restricciones para los agentes de policía. Las aspiraciones y expectativas de la ciudadanía, no obstante centradas en el Estado de derecho, continúan proponiendo y aplaudiendo soluciones que institucionalizan prácticas de orden público en su versión más acotada, incluso hablando de restricciones de derechos y ampliación de medidas subsidiarias de la ineffectividad policial y del Ministerio Público, y que supone en el menor de los casos, molestias al público. Estas soluciones en clave regresiva incluyen políticas ya implementadas, como el regreso de las estructuras nacionales de seguridad a las áreas políticas y su subordinación (seguridad pública ahora depende de SEGOB), la progresiva pérdida de autonomía del Ministerio Público al menos de la expectativa de ello (la

creación de fiscalías locales con mayor control del ejecutivo), y su fusión las policías uniformadas, y la más significativa, la iniciativa para desaparecer las policías municipales para sustituirlas por cuerpos de seguridad interior, por citar algunas¹⁹. Todas estas políticas regresivas han utilizado como centro de su discurso el desempeño de los elementos policiales o de las mismas corporaciones con bases propias de los modelos que responden al concepto de orden público del siglo pasado.

Bajo el nuevo paradigma de justicia penal, que en este 2016 entró en plena vigencia en todo el territorio nacional, y que es una de las manifestaciones más claras (aunque perfectible e incompleta) de la aspiración nacional al Estado de derecho, la determinación de estas prácticas y el reforzamiento de las instituciones de seguridad del pasado, corren en sentido contrario y suponen, a la postre, una garantía de fracaso del sistema entero.

El reto es superar más de veinte años de un discurso oficial, la guerra contra la delincuencia, que determina esa política de seguridad como la única vía posible para responder al reto de la inseguridad. Ciertamente es que la reconstrucción de las organizaciones e instituciones de seguridad significa un camino más largo y arduo que las políticas de choque, pero también es cierto que, como se ha visto en este estudio, es más probable que los resultados obtenidos sean de mayor alcance que los que la política actual que no ha cristalizado resultados, primeramente porque no han sido establecidos objetivos claros a alcanzar. Como se ha visto, la adopción de modelos orientados a la protección de derechos (como lo es el modelo comunitario) ha suscitado un cambio en la forma en que el policía concibe su rol y las funciones de la institución donde trabaja. A la luz de esto se sostiene que el viraje en la política de seguridad pública en el país, los estados pero sobre todo en los municipios, en los términos que aquí se han descrito, podrán constituir un esfuerzo con amplias posibilidades de éxito.

¹⁹ Se hace referencia también a las iniciativas para crear normas de “seguridad interior” que a la fecha de terminación de esta tesis se discutían ampliamente en la Cámara de Diputados y el Senado de la República, y a las intenciones declaradas de la Conferencia Nacional de Gobernadores por atenuar el carácter garantista de la reforma constitucional en materia de seguridad y justicia de 2008, para facilitar el trabajo policial y del Ministerio Público.

Las tradicionales limitantes de espacio, tiempo y recursos de una investigación de este tipo, impidieron llegar a especificidades respecto a la identificación del grado de influencia de las instituciones de una corporación frente a los tres modelos de policiamiento propuestos, la construcción de un instrumento de medición preciso para tal efecto, y el desarrollo de un modelo de transición, entre otras cosas que pudieran ser objeto de otra u otras investigaciones. Tampoco se ha propuesto el modelo de policiamiento que facilite la creación formal o espontánea de instituciones que faciliten el cumplimiento de las expectativas del Estado de derecho, aunque se espera que sean reconocibles algunas de ellas en lo que aquí se ha expuesto. Finalmente se espera que este estudio fomente indagaciones respecto de los procesos que pudieran culminar en una armonización de los discursos políticos con estas realidades. Esto, entre otras cosas.

Bibliografía

- Aguayo Quezada, S. (2001). *La charola. Una historia de los servicios de inteligencia en México*. Mexico DF: Grijalbo.
- Aguilar, A. (2013). Estado de Derecho y Régimen Político. En G. Pérez, *Temas selectos de teoría política* (pág. 277). Mexico DF: UAM-C.
- Alfaro, R. (2000). *Manual de Seguridad Pública para nuevos gobiernos en el siglo XXI*. Guadalajara.
- Antoszewski, A. e. (2014). *Del autoritarismo a la democracia. La experiencia polaca*. Varsovia: Instituto de Lech Wałęsa y Centro para la Apertura y el Desarrollo de América Latina.
- Bardach, E. (2008). *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas*. Mexico DF: Miguel Angel Porrua, CIDE.
- Beschloss, M. (2006). *Our Documents: 100 Milestone Documents From The National Archives*. Oxford University Press.
- Binder, A. y. (2004). *De las repúblicas aéreas al Estado de derecho*. Buenos Aires: Ad-Hoc.
- Bonesana Marqués de Beccaria, C. (1993). *Tratado de los delitos y de las penas*. Buenos Aires: Heliastrea.
- Carbonell, M. (08 de julio de 2016). *Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*. Recuperado el 04 de septiembre de 2016, de Obligaciones del Estado Mexicano en el Artículo 1 constitucional:
http://www.miguelcarbonell.com/articulos/Las_obligaciones_del_Estado.shtml
- Carbonell, M. y. (2011). *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*. México DF: IIJ de la UNAM. Serie Doctrina Jurídica.
- Ferejohn, J. y. (2003). Rule of democracy and rule of law. En A. Marval José M y Przeworski, *Democracy and teh Rule of Law* (pág. 330). New York: Canbridge University Press.

- García Ramírez, S. (2009). *La reforma penal constitucional, 2007-2008 : ¿democracia o autoritarismo?* México DF: Porrúa.
- González De Cosío, F. (2011). *Arbitraje*. México DF: Porrúa.
- Guillen Lasiera, F. (2015). *Modelos de Policía y Seguridad*. Bellaterra: Universidad Autónoma de Barcelona.
- Heller, C. (. (1980). *El ejército como agente de cambio social*. México DF: Tierra Firme FCE.
- Helmke, G. y. (2006). *Informal institutions & democracy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Hernández, M. D. (2009). *Un congreso sin mayorías*. México DF: FLACSO.
- Hobbes, T. (1987). *Leviathan, or The Matter, Forme and Power of a Common Wealth Ecclesiasticall and Civil*. Chicago: Britannica.
- Kelsen, H. (1979). *Compendio de teoria general del Estado*. Barcelona: Blume.
- Locke, J. (1987). *A Letter Concerning Toleration*. Chicago: Britannica.
- Merton, R. K. (1957). Bureacratic Structure and Personality. *Social Teory and Social Structure*, 195-206.
- Moloeznik, M. P. (2010). *Manual de sistemas comparados de poloicia*. Guadalajara: UdeG CUCSH.
- North, D. C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. New York: Cambridge Univesity Press.
- OCDE. (s.f.). *Estadísticas tributarias en América Latina*. Obtenido de https://www.oecd.org/ctp/tax-global/Mexico%20country%20note_final.pdf
- O'Donnell, D. (2004). Democracy and rule of law J. *ournal of Democracy, Volumen 15, n. 4*, p.32-46.
- Oré Guardia, A. y. (2014). *Instituto Ciencia Procesal Penal*. Recuperado el 19 de noviembre de 2016, de Instituto Ciencia Procesal Penal: <http://incipp.org.pe/modulos/documentos/archivos/Reforma%20procesal%20en%20America%20Latina.doc>
- Parsons, W. (2012). *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: FLACSO.

- Pla Barniol, C. (1994). Orden y Seguridad: una antología. *Cuadernos de Trabajo Social* n7, 307 - 327.
- Polaino-Orts, M. (2013). *El derecho penal del enemigo ante el Estado de derecho*. Mexico DF: Flores.
- Rosas, M. C. (2012). *El Nuevo Modelo de Policia en Mexico*. México DF: SSP CIES.
- Rousseau, J. J. (1987). *The Social Contract*. Chicago: Britannica.
- Sanjurjo, D. (2016). *La influencia de la posesión civil de armas de fuego en las tasas de homicidio de América Latina y el Caribe*. MADrid: Real Instituto El Cano.
- Sartori, G. (1998). *Teoria de la democracia 1. El debate contemporaneo*. Madrid: Alianza Universidad.
- Scott, W. R. (1998). Teoría Institucional y organizaciones. *Institutions and organizations*, 16-32.
- Selznik, P. (1948). Foundations of the Theory of Organizations. *American Sociological Review*, 23-35.
- Simon, H. (1955). A Behavioral Model of Rational Choice. *Quarterly Journal of Economics* 69, 99-118.
- Székely, M. (2012). *Sistema Integral de Desarrollo Policial*. México DF: SSP CIES.
- Torrazza, J. Z. (2000). *La estructura social*. Murcia: Universidad Católica San Antonio.
- Vergara, R. (2012). *Organizaciones e instituciones*. México DF: EAPDF.
- Waldman, P. (2003). *El Estado anómico. Derecho, seguridad pública y vida cotidiana en América Latina*. Caracas: Nueva Sociedad.
- Wilson, J. Q. (1968). *Varieties of police behavior*. New York: Atheneum.
- Zepeda, G. (2015). *Estudio de clima laboral, recursos y valores en la Policia de Tlajomulco de Zúñiga*. Guadalajara: sin editar.

Anexo I

Metodología del estudio de clima laboral a la policía “Estudio de clima laboral, recursos y valores de la policía municipal de Tlajomulco de Zúñiga, Policiabarómetro 2015”.

Población objetivo. Personal operativo de la Policía Municipal de Tlajomulco.

Diseño de la Muestra. Se realizó un censo entre el personal operativo de la Policía Municipal de Tlajomulco, reuniendo varios grupos en ubicaciones definidas por las autoridades de la Policía Municipal de Tlajomulco de Zúñiga para que pudieran contestar el cuestionario. De los 377 elementos que conforman el cuerpo de la Policía, participaron 364.

Metodología de recolección de datos. Entrevistas personales “autollenadas” aplicadas en puntos seleccionados por la Policía del municipio de Tlajomulco.

Tamaño de la muestra. 364 entrevistas.

Fecha de levantamiento. Del 26 al 28 de marzo de 2009

Precisión. La precisión de las estimaciones es de $\pm 2.8\%$ todas con un nivel de confianza del 95% en los principales indicadores.

Anexo II

Metodología del estudio de clima laboral a la policía “Estudio de clima laboral, recursos y valores de la policía municipal de Tlajomulco de Zúñiga, Policiabárometro 2015”.

Población objetivo. Personal operativo de la Policía Municipal de Tlajomulco.

Diseño de la Muestra. Se realizó un censo entre el personal operativo de la Policía Municipal de Tlajomulco, reuniendo varios grupos en dos ubicaciones definidas por las autoridades de la Policía Municipal de Tlajomulco de Zúñiga para que pudieran contestar el cuestionario. De los 539 elementos que conforman el cuerpo de la Policía, participaron 373.

Metodología de recolección de datos. Entrevistas personales “autollenadas” aplicadas en 2 puntos seleccionados por la Policía del municipio de Tlajomulco.

Tamaño de la muestra. 373 entrevistas.

Fecha de levantamiento. Del 28 al 31 de enero de 2015

Precisión. La precisión de las estimaciones es de $\pm 2.8\%$ todas con un nivel de confianza del 95% en los principales indicadores.

